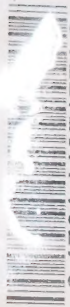


CA1
XC3
-1990
F32



3 1761 11971771 8

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, December 11, 1990
Thursday, December 13, 1990

Chairman: Derek Blackburn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 11 décembre 1990
Le jeudi 13 décembre 1990

Président: Derek Blackburn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-91

An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-91

Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989-1990

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-91

Chairman: Derek Blackburn

Members

George Baker
Yvon Côté
Howard Crosby
Gabriel Larrivée
Jim Peterson
Pat Sobeski
David Stupich
Brian White—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Thursday, December 13, 1990:

Brian White replaced Murray Dorin.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE
PROJET DE LOI C-91

Président: Derek Blackburn

Membres

George Baker
Yvon Côté
Howard Crosby
Gabriel Larrivée
Jim Peterson
Pat Sobeski
David Stupich
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le jeudi 13 décembre 1990:

Brian White remplace Murray Dorin.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Wednesday, December 5, 1990:

The House resumed debate on the motion of Mr. Loiselle, seconded by Mr. Blais,—That Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof, be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

After further debate, the question being put on the motion, it was agreed to, on division.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to a Legislative Committee.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 5 décembre 1990:

La Chambre reprend le débat sur la motion de M. Loiselle, appuyé par M. Blais,—Que le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et déferé à un Comité législatif.

Après plus ample débat, la motion, mise aux voix, est agréée, sur division.

En conséquence, le projet de loi est lu une deuxième fois et déferé à un Comité législatif.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 11, 1990

(1)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof met at 4:01 o'clock p.m. this day, in Room 308 West Block, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Yvon Côté, Howard Crosby, Murray Dorin, Gabriel Larrivée, Jim Peterson, Pat Sobeski and David Stupich.

In Attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

Derek Blackburn announced his appointment as Chairman of the Committee pursuant to Standing Order 113(2).

The Order of Reference dated Wednesday, December 5, 1990 being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

On motion of Pat Sobeski, it was agreed,—That the Committee print 750 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

On motion of Yvon Côté, it was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present provided that three (3) Members are present including the Chairman or in his absence the person designated to be Chairman of the Committee including one member of the opposition.

The Committee discussed its future business.

At 4:18 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 13, 1990

(2)

The Legislative Committee on Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof met at 11:02 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Derek Blackburn, presiding.

Members of the Committee present: Yvon Côté, Howard Crosby, Gabriel Larrivée, Jim Peterson, Pat Sobeski, David Stupich and Brian White.

In Attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

Witnesses: From the Treasury Board Secretariat: Gary Sheehan, Director, Policy and Corporate Information Crown Corporations Directorate and Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Coordination Directorate Program Branch. *From the Office of the Comptroller General:* Jim McCrindell, Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy and Robin Findlay, Senior Project Manager, Accounting and Costing Policy Branch. *From the Office of the Auditor General:* William Radburn, Assistant Auditor General.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 11 DÉCEMBRE 1990

(1)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, tient aujourd'hui sa séance d'organisation à 16 h 01, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest.

Membres du Comité présents: Yvon Côté, Howard Crosby, Murray Dorin, Gabriel Larrivée, Jim Peterson, Pat Sobeski et David Stupich.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Derek Blackburn annonce qu'il a été nommé président du Comité en conformité du paragraphe 113(2) du Règlement.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi en date du mercredi 5 décembre 1990, ainsi libellé:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un comité législatif.

Sur motion de Pat Sobeski, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

Sur motion de Yvon Côté, il est convenu,—Que le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoignages et en permettre l'impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres du Comité soient présents, dont le président ou, en son absence, la personne désignée pour le remplacer, ainsi qu'un membre de l'opposition.

Le Comité délibère de ses travaux futurs.

À 16 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 13 DÉCEMBRE 1990

(2)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 02, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Derek Blackburn (*président*).

Membres du Comité présents: Yvon Côté, Howard Crosby, Gabriel Larrivée, Jim Peterson, Pat Sobeski, David Stupich et Brian White.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Témoins: Du Secrétariat du Conseil du Trésor: Gary Sheenan, directeur, Politiques et information sur les sociétés, Direction générale des sociétés d'État; Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Coordination des dépenses, Direction des programmes. *Du Bureau du contrôleur général:* Jim McCrindell, sous-contrôleur général, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts; Robin Findlay, agent supérieur de projets, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts. *Du Bureau du vérificateur général:* William Radburn, vérificateur général adjoint.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, December 5, 1990 relating to Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, December 11, 1990, Issue No. 1*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:21 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 5 décembre 1990, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 11 décembre 1990, fascicule n° 1*).

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 12 h 21, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, December 11, 1990

• 1602

The Chairman: Order. This is an organization meeting to get us started on Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof. I see a quorum. A quorum is five members plus the chair.

First of all I shall read my letter of appointment:

Dear Mr. Blackburn:

Pursuant to Standing Order 113 this is to confirm your appointment as Chairman of the Legislative Committee on Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof.

Yours sincerely,

John A. Fraser, Speaker

Third on the order of business is the order of reference. I now invite the clerk, Mr. Birch, to read that order, please.

Clerk of the Committee: Ordered:

That Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

The Chairman: Next on the agenda is any opening remarks that a chairman may wish to make. I have none to make at this point. Margaret Smith is our research assistant for the committee; Mr. Birch is the clerk of the committee.

The chair will now entertain routine business motions. The printing motion is as follows:

That the committee print 750 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* as established by the Board of Internal Economy.

Mr. Sobeski (Cambridge): I so move.

Motion agreed to

The Chairman: The next one is receiving and printing of evidence when a quorum is not present. I will read the motion:

That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present provided that three members are present including the Chairman, and in the absence of the Chairman, the person designated to be Chairman of the Committee.

Mr. Côté (Richmond—Wolfe): I so move

Mr. Peterson (Willowdale): Is there any problem in having a quorum to ensure that there is at least one member of the opposition present?

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 11 décembre 1990

Le président: La séance est ouverte. Il s'agit d'une réunion d'organisation pour amorcer l'étude du projet de loi C-91, loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence. Je constate la présence d'un quorum, c'est-à-dire de cinq députés plus le président.

Je vais tout d'abord lire ma lettre de nomination:

Monsieur,

Conformément à l'article 113 du Règlement, je confirme par la présente votre nomination au poste de président du comité législatif du projet de loi C-91, loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Président de la Chambre des communes, John A. Fraser.

L'ordre du jour prévoit maintenant que nous traitons de notre mandat. J'inviterai donc le greffier du comité, M. Birch, à lire ce mandat.

Le greffier du comité: Il est ordonné:

Que le projet de loi C-91, loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et déféré à un comité législatif.

Le président: L'ordre du jour prévoit ensuite les observations liminaires que souhaiterait faire un président. Je n'en ai aucune pour l'instant. Margaret Smith est l'adjointe de recherche du comité et M. Birch en est le greffier.

Je passe maintenant aux motions courantes. La motion portant impression des procès-verbaux est formulée en ces termes:

Que le comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*, ainsi que l'a établi le Bureau de la régie interne.

M. Sobeski (Cambridge): Je le propose.

La motion est adoptée

Le président: La motion suivante porte sur l'audition des témoins et l'impression des témoignages en l'absence d'un quorum. Je lis la motion:

Que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et autoriser leur impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres, dont le président ou, en son absence, son suppléant, soient présents.

M. Côté (Richmond—Wolfe): J'en fais la proposition.

M. Peterson (Willowdale): Y aurait-il difficulté à ce que le quorum compte au moins un député de l'Opposition?

[Texte]

• 1605

The Chairman: If we want to order that, we can, but it is not necessary. It is not prescribed, as far as I know. If we have agreement, fine.

Mr. Dorin (Edmonton Northwest): This is a purely technical bill. I presume we are not going to be having a lot of meetings. I do not know if it makes that much difference.

The Chairman: I hope you are right.

Mr. Dorin: I have no objection to it.

Mr. Peterson: If you have no objection, I would prefer it. On the other hand, I would not want to think that you could not hear testimony if there were not a quorum for some reason.

M. Côté: Monsieur le président, peut-être que notre collègue ici présent pourrait s'engager à être au moins le seul représentant à défaut d'autres personnes.

M. Peterson: Étant donné que je ne peux garantir cela, je préfère annuler ma motion.

M. Côté: Étant donné qu'il y a peu de participants, voyez-vous?

Mr. Peterson: Forget it. We will go ahead.

Motion agreed to

The Chairman: Now we can get down to future business. The chair is open for suggestions. I presume we want to get at this right away and get through it as quickly as possible. Am I reflecting the opinion of the members?

Mr. Dorin: Unless the opposition parties have some concern or witnesses, I do not think there is any sense. . . I am speaking for myself, but I would hope that is what we can do.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, if I may make a suggestion, we could arrange to have the expert departmental witnesses available at the first meeting. That would give everybody on the committee an opportunity to look at the bill and give some thought to what they may need in addition to an explanation from the departmental personnel.

The chief witness I would suggest on behalf of the government is the assistant Auditor General. There would be other departmental officials available at the same time. If we could proceed to arrange a meeting with those officials present, you could decide in the meantime or at that time what further action you wish to take as a committee. Is that a sensible suggestion?

Mr. Peterson: What about the minister and the deputy minister?

Mr. Crosby: That is up to the committee. It is a very technical bill, and the kinds of concerns I would expect members of the committee to have would be more answerable by the experts and specialists in the department. That is why I suggest that we proceed by having those experts before the committee first. If there is a need for policy discussions beyond that, perhaps you might find it necessary to have the minister or the deputy present.

[Traduction]

Le président: Si nous voulons le prescrire, nous pouvons, mais ce n'est pas nécessaire. À ma connaissance, ce n'est pas obligatoire. Si nous sommes d'accord, tant mieux.

M. Dorin (Edmonton-Nord-Ouest): Il s'agit d'un projet de loi purement technique. Je suppose qu'il n'y aura pas beaucoup de réunions. Je me demande si cela est d'une quelconque importance.

Le président: J'espère que vous avez raison.

M. Dorin: En tout cas, je ne m'y oppose pas.

M. Peterson: Si vous ne vous y opposez pas, je le préférerais. Par contre, je ne souhaite pas vous empêcher d'entendre des témoins s'il n'y a pas quorum et si c'est justifié.

Mr. Côté: Mr. Chairman, maybe our colleague could commit himself to be the only representative, for lack of any other persons.

Mr. Peterson: Since I cannot guarantee this, I would rather withdraw my motion.

Mr. Côté: Considering there are so few participants, you see?

M. Peterson: Laissez tomber. Poursuivons.

La motion est adoptée

Le président: Nous pouvons passer maintenant aux travaux futurs. Le président est prêt à écouter vos suggestions. Je suppose que nous voulons tout de suite passer à cette question et en finir le plus rapidement possible. Est-ce bien là l'opinion des membres du comité?

M. Dorin: À moins que les partis d'opposition n'aient des préoccupations, ou veuillent faire comparaître des témoins, je ne pense pas qu'il soit logique. . . Je parle en mon nom propre, mais j'espère bien que c'est ce que nous pourrions faire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, permettez-moi de faire une suggestion. Nous pourrions prendre des dispositions pour que les témoins qui sont les experts du ministère soient présents lors de la première réunion. Cela permettrait à tous les membres du comité d'examiner le projet de loi et de réfléchir à ce dont ils auraient besoin, outre les explications du personnel du ministère.

Pour le parti ministériel, le principal témoin serait le Vérificateur général adjoint. D'autres fonctionnaires du ministère seraient présents en même temps. Nous pourrions peut-être organiser une rencontre avec les hauts fonctionnaires présents, et vous pourriez décider d'ici là ou à ce moment-là des autres mesures que souhaite prendre le comité. Cette suggestion vous semble-t-elle acceptable?

M. Peterson: Qu'en est-il du ministre et du sous-ministre?

M. Crosby: Cela dépend du comité. Il s'agit d'un projet de loi de nature très technique, et il me semble que les experts et les spécialistes du ministère seraient mieux placés pour répondre aux questions des membres du comité. C'est pourquoi je propose que ces spécialistes soient les premiers à comparaître. Si, au-delà de leur témoignage, nous avons besoin de discussions de principe, vous jugerez peut-être nécessaire de convoquer le ministre ou le sous-ministre.

[Text]

Mr. Peterson: Mr. Chairman, I have received some representations from people who are potentially concerned about this bill. Quite frankly, I am not in a position to say whether this bill is a real threat or not, as perhaps perceived by certain people.

Mr. Crosby: It was evident from the debate in the House that there was some attention paid to and concentration on the provisions with respect to user fees. The intention of the bill was to provide the technical mechanics to establish user fees where they would normally be utilized. However, the mere presence of such a provision attracts a great deal of attention and perhaps some fear on the part of people in private sector who might think themselves adversely affected by the utilization of user fees. That is a problem the committee will have to face. But perhaps if we had the specialists or expert witnesses first, some of those problems might be resolved by them.

• 1610

Mr. Peterson: As you say, Howard, I think some of these groups that feel they might be affected by user fees would want to appear before us.

Mr. Crosby: They may well, and you may want first to know what the area of concern may be.

The Chairman: I cannot be here at 3.30 p.m. tomorrow. I have a dental appointment that I cannot miss. We could meet Thursday at 11 a.m. and 3.30 p.m., and we could invite the assistant Auditor General, and you suggested the deputy minister, Mr. Peterson.

Mr. Peterson: Is it not usual for the minister to appear before committee, as well? I am not sure we need him.

The Chairman: Not always in a legislative committee.

Mr. Peterson: I do not insist on it.

Mr. Crosby: I respect the right of the committee to request the presence of the president or the undersecretary of the Treasury Board, but this is a bill of a very technical character. To be frank with you, I do not think the minister, possibly even the undersecretary or the secretary of the Treasury Board, would have the kinds of explanations you might require. That knowledge lies with the assistant Auditor General, the deputy comptroller general and other assistant secretaries at Treasury Board. That was why I suggest if you have those people first, then you can decide whether you need a broader policy—

Mr. Peterson: Sure, no objections.

Mr. Crosby: —presentation, and at the same time decide whether there are other individuals or organizations who want to appear before the committee. But this would get us started.

The Chairman: Okay, if we have agreement, Thursday at 11 a.m. Would you like to go again at 3.30 p.m.?

Mr. Peterson: I cannot do it.

[Translation]

M. Peterson: Monsieur le président, les gens que ce projet de loi pourrait concerner nous ont communiqué leur avis sur la question. Franchement, je ne sais pas au juste si ce projet de loi est ou non une menace, du moins au sens où l'entendent certaines personnes.

M. Crosby: Le débat à la Chambre des communes a bien montré que l'on s'intéresse surtout aux dispositions relatives aux frais d'utilisation. L'objet du projet de loi est de prévoir les mécanismes qui permettraient d'établir des frais d'utilisation là où, normalement, ils seraient prévus. Toutefois, la simple présence de ces dispositions attire beaucoup d'attention et peut-être même des craintes de la part du secteur privé, qui pourrait s'estimer affecté par l'utilisation de frais d'utilisation. C'est un problème que le Comité va devoir aborder. Toutefois, si les témoins-experts ou spécialistes comparaissent les premiers, ils pourront peut-être régler certains de ces problèmes.

M. Peterson: Comme vous le dites, Howard, je pense que certains des groupes qui pourraient se sentir affectés par les frais d'utilisation voudront comparaître devant nous.

M. Crosby: Peut-être bien, et vous voudrez peut-être savoir d'abord quelles sont leurs préoccupations.

Le président: Je ne peux être ici à 15h30 demain. J'ai rendez-vous chez mon dentiste et je ne peux m'y soustraire. Nous pourrions nous réunir jeudi à 11 heures et 15h30 et inviter le Vérificateur général adjoint ainsi que le sous-ministre, comme vous l'avez proposé, monsieur Peterson.

M. Peterson: N'est-il pas courant que le ministre compareisse également devant le Comité? Je ne suis pas sûr qu'il le faille absolument.

Le président: Pas toujours, pour un comité législatif.

M. Peterson: Je n'insiste pas.

M. Crosby: Je respecte le droit du comité de convoquer le président ou le sous-secrétaire du Conseil du Trésor, mais il s'agit là d'un projet de loi très technique. Franchement, selon moi, ni le ministre ni le sous-secrétaire ou le secrétaire du Conseil du Trésor ne pourront vous fournir les explications que vous souhaitez obtenir. Ce sont le Vérificateur général adjoint, le sous-contrôleur général et d'autres secrétaires adjoints du Conseil du Trésor qui détiennent ces renseignements. C'est pourquoi j'estime que si ces gens viennent en premier, vous pourrez ensuite voir s'il vous faut un exposé plus détaillé. . .

M. Peterson: Très bien, je n'ai pas d'objection.

M. Crosby: . . . sur les principes, et décider en même temps, s'il y a lieu, de convoquer d'autres personnes ou organismes qui souhaitent comparaître devant le Comité. Toutefois, ce serait au moins un début.

Le président: Très bien, si nous sommes d'accord, nous nous retrouverons jeudi à 11 heures. Voulez-vous une autre séance à 15h30?

M. Peterson: Je ne peux pas y être.

[Texte]

The Chairman: Thursday is a bad day. Let us then start with 11 a.m. on Thursday, December 13, with the assistant Auditor General and officials from the Treasury Board—

Mr. Dorin: They send whoever they want to.

The Chairman: —for 11 a.m. That will give us an hour and a half, maybe two hours at the outside. That sounds good. At the end of the meeting we could then decide on future business going into next week. Is that agreeable?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Is there anything else you would like to raise with the chair at this time?

Mr. Peterson: I hope your teeth are okay, Mr. Chair. They look very good from here.

The Chairman: There is just one that is causing me some problems right now.

Mr. Crosby: Mr. Chair, just for the record, I would call attention to clause 6 of the bill, which has the provisions relating to user fees. I think that is the only potential area of controversy. Members of the committee might examine clause 6 and consider what controversies might arise from those provisions.

Mr. Peterson: I was just wondering if the clerk has received any expressions of concern.

The Chairman: Nothing, he informs me.

Mr. Peterson: Well, I assume that interested Canadians will have already learned of this momentous bill—

The Chairman: I had not. It was first introduced. I understand, on November 1... of this year?

Mr. Peterson: Yes. I am not sure how many people in Canada are affected by the concern that Howard raises about the potential of user fees for any services or goods provided by the federal government; I just do not know the full extent of those services. Maybe if we had those explained to us in our first meeting as well it might be useful, because that would be a way of publicizing to the world at large the individuals who might be affected. I, for one, do not know who they are. I am less knowledgeable than you are on this, Mr. Chair, by a long shot.

• 1615

The Chairman: That is doubtful, but I am very modest.

Mr. Peterson: Then maybe the tremendous publicity that our committee will get through televised hearings will be enough to...

The Chairman: You are assuming, of course, that even one member of the media will actually show up on Thursday.

Mr. Peterson: Perhaps our collective genius will come up with some way of making sure that interested Canadians who might potentially be affected at least are made aware of the fact that we are acting in their best interest at all times.

[Traduction]

Le président: Jeudi est une journée plutôt chargée. Commençons donc par une réunion à 11 heures, le jeudi 13 décembre, avec le Vérificateur général adjoint et des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor.

M. Dorin: Ils enverront qui bon leur semble.

Le président: Cela nous donnera une heure et demie, peut-être deux heures. Très bien. À la fin de la réunion, nous pourrions alors décider de nos travaux pour la semaine suivante. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Y a-t-il autre chose que vous vouliez soulever?

M. Peterson: J'espère que vos dents ne vous font pas trop souffrir, monsieur le président. Vu d'ici, elles m'ont l'air en bon état.

Le président: Il y en a une seulement qui me cause certains problèmes.

M. Crosby: Monsieur le président, permettez-moi de porter à votre attention l'article 6 du projet de loi, article qui contient les dispositions relatives aux frais d'utilisation. Je pense qu'il s'agit là de la seule disposition qui pourrait être controversée. J'invite les membres du comité à examiner l'article 6 et à songer aux controverses qu'il pourrait soulever.

M. Peterson: Je me demande si des démarches ont été effectuées auprès du greffier.

Le président: Aucune, d'après ce qu'il me dit.

M. Peterson: Eh bien, je suppose que les Canadiens intéressés auront déjà été mis au courant de ce grand projet de loi...

Le président: Je ne l'étais pas moi-même. Si je comprends bien, il a été présenté le 1^{er} novembre... dernier?

M. Peterson: Oui. J'ignore combien de gens au Canada pourraient éprouver les inquiétudes dont fait état Howard, au sujet des frais d'utilisation pour les services ou les biens fournis par le gouvernement fédéral. J'ignore d'ailleurs l'étendue desdits services. Peut-être que si l'on nous expliquait cela également lors de notre première réunion, ce serait utile. En effet, ce serait un moyen de dire au grand public qui sont les personnes que ces dispositions pourraient toucher. Quant à moi, je l'ignore. Je suis loin d'avoir des connaissances aussi vastes que les vôtres en ce domaine, monsieur le président.

Le président: J'en doute, mais je suis modeste.

M. Peterson: Peut-être donc que l'immense publicité qu'engendreront nos audiences télévisées suffiront à...

Le président: Vous supposez, bien sûr, qu'il y aura au moins un représentant des médias jeudi.

M. Peterson: Peut-être que notre génie collectif nous permettra de trouver le moyen d'assurer qu'au moins les Canadiens éventuellement touchés puissent apprendre que nous défendons leurs intérêts en tout temps.

[Text]

The Chairman: As we always do.

Mr. Stupich (Nanaimo—Cowichan): I just wonder what crown corporations are likely to be on the hit list for dividend payments. The same people could probably answer that question as well.

The Chairman: I guess that is a question for Thursday morning.

Mr. Peterson: That is a dumb question. There will not be any crown corporations left.

Mr. Stupich: Only ones where the government has a monopoly.

The Chairman: Order. Let us wait until Thursday for statements like that.

Is there anything else that members would like to raise with the chair at this time?

Mr. Peterson: This is a most unusual procedure, but congratulations. I hope you just do not become unfair because of your great showing in those two by-elections.

The Chairman: I will try not to let power go to my head, Mr. Peterson.

I shall adjourn the meeting to the call of the chair, which is Thursday at 11 a.m.

Thursday, December 13, 1990

• 1105

The Chairman: We are discussing Bill C-91, an Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof.

We have before us this morning officials from Treasury Board and also the Auditor General's office. With us is William Radburn, Assistant Auditor General, Crown Corporations; from the Treasury Board, Mr. Jim McCrindell, Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy, Office of the Comptroller General; Mr. Robin Findlay, Senior Project Manager, Accounting and Costing Policy Branch, Office of the Comptroller General; Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Co-Ordination Directorate, Program Branch, Treasury Board Secretariat; Mr. Gary Sheehan, Director of Policy and Corporate Information, Crown Corporations Directorate, Treasury Board Secretariat.

I understand that the people from Treasury Board have an opening statement, 23 and a half pages. If there is a way of summarizing it, we would appreciate it very much. If not, we will hear the full statement. Gentlemen.

Mr. J. McCrindell (Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy, Office of the Comptroller General): We would be quite happy if this could simply be part of the record without it actually being read, if that would satisfy you, Mr. Chairman.

[Translation]

Le président: Comme toujours.

M. Stupich (Nanaimo—Cowichan): Je me demande quelles sont les sociétés de la Couronne susceptibles d'être touchées par la disposition sur les paiements de dividendes. Les mêmes témoins pourraient probablement répondre également à cette question.

Le président: Je pense qu'il faudra laisser cette question à jeudi matin.

M. Peterson: C'est une question bête. Il ne restera plus aucune société de la Couronne.

M. Stupich: Uniquement celles où le gouvernement détient un monopole.

Le président: À l'ordre. Attendons à jeudi matin pour ces déclarations.

Y a-t-il autre chose dont vous voudriez saisir le président?

M. Peterson: Cela est tout à fait inhabituel, mais je vous présente mes félicitations. J'espère que vous ne deviendrez pas injuste du simple fait des résultats admirables que vous avez obtenus dans ces deux élections complémentaires.

Le président: Je tâcherai d'empêcher le pouvoir de me monter à la tête, monsieur Peterson.

La séance est levée. Nous nous retrouvons jeudi, à 11 heures.

Le jeudi 13 décembre 1990

Le président: Nous examinons le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence.

Nous recevons ce matin les représentants du Conseil du Trésor et aussi du bureau du vérificateur général. Je vois M. William Radburn, vérificateur général adjoint, sociétés d'État, du Conseil du Trésor; M. Jim McCrindell, sous-contrôleur général, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts, bureau du contrôleur général; M. Robin Findlay, agent supérieur des projets, Direction de la politique de comptabilité et d'attribution des coûts, bureau du contrôleur général; M. Barry Lacombe, secrétaire adjoint de la Direction générale de la coordination des dépenses, Direction des programmes du secrétariat du Conseil du Trésor; M. Gary Sheehan, directeur des Politiques et de l'information sur les sociétés, Direction générale des sociétés d'État au secrétariat au Conseil du Trésor.

Si je ne me trompe, les représentants du Conseil du Trésor ont une déclaration liminaire à lire, qui fait 23 pages et demie. Si vous pouvez résumer ce document, je pense que nous vous en serions reconnaissants. Dans le cas contraire, nous vous suivrons jusqu'au bout. Messieurs, vous avez la parole.

M. J. McCrindell (sous-contrôleur général, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts, Bureau du Contrôleur général): Je pense que le document pourrait être joint au compte rendu de séances sans avoir été lu, si cela vous convient, monsieur le président.

[Texte]

The Chairman: Taken as read, then. Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

Statement by Treasury Board:

Mr. Chairman and Members of the Committee, I am pleased to be here today to provide you with an overview of Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof. I would also like to take this opportunity to clarify some of the points that arose during debate on second reading.

The Financial Administration Act was passed in 1951 and provides the legislative basis for financial management and control in the government. In addition, it defines roles and responsibilities for the Treasury Board and the Department of Finance and, to that extent, Part 1 of the Act may be viewed as being akin to a departmental act.

As was mentioned during the second reading debate, the amendments before you today are basically either housekeeping or technical in nature and do not make any fundamental changes in principles. Nonetheless, they are expected to make an important contribution to improved financial management within departments and agencies and to help the government fulfil its commitment to acting in a more business-like manner, where it is reasonable and practicable to do so, by:

—encouraging cost recovery and revenue generation;

—streamlining financial processes and taking advantage of the new electronic age;

—eliminating known impediments to good cash management; and

—facilitating debt management.

I would like to stress that these activities contribute to either better service to the public or deficit reduction, and do not involve cutting program expenditures.

In addition, there are a couple of minor organizational amendments concerning the Treasury Board that are designed to:

—reinforce its role within the context of government management of Crown corporations and promote a bottom-line orientation by the commercial corporations—that is, those listed in Part II of Schedule III;

—provide a formal legislative basis for its involvement in managing and developing, for the government as a whole, federal real property; and

—fill a gap in the assignment of responsibility for setting terms and conditions of employment for a small number of Governor-in-Council appointees.

The main provisions of the bill can be grouped under six categories:

[Traduction]

Le président: Le document est donc censé avoir été lu. Le comité est-il d'accord?

Des voix: Oui.

Déclaration du Conseil du Trésor:

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, Je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous exposer les grandes lignes du projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence. J'aimerais également profiter de cette occasion pour clarifier certaines questions qui ont été soulevées pendant le débat en deuxième lecture.

La Loi sur la gestion des finances publiques, adoptée en 1951 (sous l'appellation de Loi sur l'administration financière), est le texte législatif qui régit la gestion et le contrôle des finances de l'État. Elle définit également les rôles et les responsabilités du Conseil du Trésor et du ministère des Finances; sous cet angle, la partie I de la Loi s'apparente à la loi organique d'un ministère.

Comme il en a été fait mention lors du débat de deuxième lecture, les modifications dont vous êtes saisis ont essentiellement un caractère administratif ou technique et ne touchent ni le fond ni les principes de la Loi. Elles devraient néanmoins grandement contribuer à l'amélioration de la gestion financière dans les ministères et organismes fédéraux et permettre à l'administration fédérale de gérer ses activités davantage à la manière de l'entreprise privée, comme elle s'est engagée à le faire lorsque cela était possible:

—en favorisant le recouvrement des coûts et la perception des recettes;

—en rationalisant les processus financiers et en tirant parti des nouveaux moyens électroniques;

—en éliminant les obstacles connus à une bonne gestion de la trésorerie; et

—en facilitant la gestion de la dette publique.

J'aimerais souligner que ces mesures contribueront soit à l'amélioration du service rendu au public, soit à la résorption du déficit, et ne comporteront aucune réduction des dépenses de programmes.

En outre, le projet de loi comporte quelques modifications mineures touchant l'organisation de l'appareil gouvernemental et notamment le Conseil du Trésor; ces modifications visent à:

—renforcer le rôle joué par le Conseil du Trésor dans la gestion par l'État de ses sociétés et promouvoir la poursuite d'objectifs fondés sur des résultats dans les sociétés commerciales, c'est-à-dire celles qui figurent à la partie II de l'annexe III;

—donner un fondement législatif au rôle joué par le Conseil dans la gestion et la mise en valeur, pour l'ensemble de la fonction publique, des biens immobiliers du gouvernement fédéral; et

—combler une lacune dans l'attribution des responsabilités en ce qui concerne l'établissement des conditions d'emploi d'un petit nombre de personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Les principales dispositions du projet de loi, Monsieur le président, peuvent être regroupées en six catégories:

[Text]

- role and responsibilities;
- cash management and revenue generation;
- debt forgiveness;
- public debt management;
- financial management improvements; and
- Crown corporations.

Roles and Responsibilities; under “roles and responsibilities” are clauses 2 and 3. These would:

—assign to the Treasury Board residual responsibility for setting the terms and conditions of employment, other than salary, for those Governor-in-Council appointees for whom terms and conditions are not otherwise already provided; and

—ensure that there is central co-ordination and review of the acquisition, development, and disposal of real property, just as there has traditionally been for expenditures. On this note I might add that the government’s holdings of real property represent a significant investment on behalf of the taxpayer, and it is thus important that the Treasury Board be in a position to develop government-wide strategies and policies to govern these activities, as well as to develop sound investment practices within departments.

Cash Management and Revenue Generation; the second category, “cash management and revenue generation”, includes a number of provisions.

First of all, there are two dealing with the collection of the billions of dollars that are owed to the Crown:

—clause 5 would eliminate the current disincentive to using commercial collection agencies by making their fees statutory expenditures, instead of a drain on departmental operating budgets; and

—clause 45 would establish a general authority to charge interest on overdue accounts, as well as to levy an administrative fee to cover processing costs for “NSF” cheques, both of which are common practice in business.

Secondly, consistent with the government’s philosophy of having those who specifically benefit pay for services, clause 6 would clarify and modestly extend authorities for cost recovery to facilitate a more consistent and equitable approach to charging across the government. It would also make it easier to keep fees up to date by streamlining the process for adjusting them to take into account costs increases and changes in other relevant economic factors.

I will have more to say about these in a few moments. In the meantime, let me finish outlining the cash management and revenue generation measures.

[Translation]

- rôles et responsabilités;
- gestion de la trésorerie et perception de recettes;
- renonciation aux créances;
- gestion de la dette publique;
- amélioration de la gestion financière; et
- sociétés d’État.

Rôles et responsabilités: Les propositions 2 et 3 modifieraient certains rôles et responsabilités en:

—chargeant par défaut le Conseil du Trésor d’établir les conditions d’emploi, rémunération mise à part, des personnes nommées par le gouverneur en conseil lorsque ces conditions ne sont pas déjà prévues dans un autre texte officiel; et en

—permettant de s’assurer que l’acquisition, la mise en valeur et l’aliénation des biens immobiliers sont coordonnées et examinées par un processus central, comme cela s’est toujours fait pour les dépenses publiques. À cet égard, j’aimerais signaler, monsieur le président, que les avoirs immobiliers de l’État représentent un investissement considérable effectué pour le compte des contribuables, il est donc important que le Conseil du Trésor soit en mesure d’élaborer des stratégies et des politiques s’appliquant à l’ensemble de la fonction publique pour régier ces activités, et de mettre au point de bonnes pratiques de gestion dans les ministères.

Gestion de la trésorerie et perception de recettes: La deuxième catégorie de changements, portant sur la gestion de la trésorerie et la perception de recettes, est constituée d’un certain nombre de dispositions.

En premier lieu, deux dispositions portent sur le recouvrement des milliards de dollars qui sont dus à l’État:

—la proposition 5 faciliterait le recours aux agences de recouvrement commerciales en faisant de leurs frais ou honoraires des dépenses législatives, au lieu qu’ils soient imputés au budget de fonctionnement des ministères; et

—la proposition 45 donnerait à l’État le pouvoir général de facturer des intérêts sur les comptes en souffrance, ainsi que des frais administratifs visant à compenser les coûts occasionnés par les chèques sans provision—deux pratiques d’usage courant dans le secteur privé.

En deuxième lieu, et conformément à la philosophie du gouvernement qui consiste à faire assumer les coûts des services par ceux qui en bénéficient directement, la proposition 6 viendrait clarifier et accroître modestement les pouvoirs en matière de recouvrement des coûts afin d’assurer une plus grande uniformité et équité de l’imputation des coûts pour l’ensemble de la fonction publique. Cet article faciliterait également l’actualisation des frais ou des droits en rationalisant leur processus de rajustement en fonction des hausses de coûts ou d’autres variations de facteurs économiques pertinents.

Je vais parler davantage de ces questions dans quelques instants, Monsieur le président. En attendant, permettez-moi de terminer le sommaire des mesures de gestion de la trésorerie et de la perception des recettes.

[Texte]

Clause 12 would provide an incentive for cost recovery, support more innovative and cost-effective forms of delivery of government services, and provide an opportunity to better serve the public by providing a simple mechanism to obtain parliamentary approval to return some of the revenue generated through cost-recovery back to the service that generated it.

Thirdly, there is clause 16, which would ensure that moneys received under cost-sharing arrangements would be offset against the related expenditures, and thus more accurately reflect the true cost to the federal government of a joint project or program. By doing so, government departments would have an incentive to make more use of such arrangements to minimize overhead and administrative costs and stretch their budget dollars.

Finally, clause 46 would ensure that when security is taken for debt, part of it could be released subsequently on partial payment, assuming, of course, that the security still held is sufficient to cover the remaining debt. Not only would this be fairer than the present situation wherein security can only be released on payment in full, but it would also increase the likelihood of a debtor being willing to put up security.

Returning now to clause 5 and 6, contrary to the impression that some members may have, clause 5 is not intended to be constructed as an authority to use collection agencies and no amendment is required for this purpose. In fact, collection agencies which, incidentally, are selected through the competitive bidding process, have been used by various departments for a number of years and government-wide since 1986.

What clause 5 does is change the basis of funding of the fees payable to collection agencies. At present, these fees come out of operating budgets, which the "catch 22" result that the more successful a collection agency is, and the more that is collected, the greater the negative effect on program resources. The proposed amendment would make these fees statutory expenditures, and thus avoid diverting resources from programs.

In the cause of user fees, section 19 of the Financial Administration Act already provides for the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board to:

- (a) prescribe by regulation fees payable for services and the use of facilities; and
- (b) authorize appropriate ministers to do the same by ministerial order.

Fees are not, as had been suggested by one speaker during the second reading debate, approved through Appropriation Acts. Furthermore, the amendments to section 19 do not in fact take any power away from other ministers and other acts and give it to the Treasury Board. While the Treasury Board may initiate certain government-wide fees, like charges for photocopies of documents, to ensure consistency across all departments for the same service, charges for

[Traduction]

La proposition 12 fournirait une incitation au recouvrement des coûts, un appui aux formules novatrices et économiques de prestation des services publics, et la possibilité de mieux servir le public par un mécanisme simple d'autorisation parlementaire, selon lequel le service qui a recouvré les coûts recevrait une partie des recettes ainsi perçues.

En troisième lieu, la proposition 16 permettrait de soustraire les sommes reçues en vertu d'un accord de cofinancement des dépenses correspondantes, faisant ainsi mieux apparaître le coût véritable d'un projet ou d'un programme conjoint pour l'administration fédérale. Cette façon de procéder inciterait les ministères fédéraux à recourir plus souvent à des accords de ce genre afin de réduire leurs frais généraux et leurs dépenses d'administration, et de tirer le maximum de leur budget.

Enfin, la proposition 46 permettrait, lorsqu'un débiteur de l'État aura fourni une garantie à celui-ci, de lui en restituer une partie en cas de règlement partiel de la créance — dans la mesure évidemment où la créance résiduelle reste garantie. Monsieur le président, non seulement cette mesure représenterait un progrès dans le sens de la justice, puisqu'à l'heure actuelle la garantie ne peut être restituée qu'en cas de paiement intégral, mais elle accroîtrait les chances que les débiteurs de l'État soient disposés à lui fournir des garanties.

Je reviens maintenant aux propositions 5 et 6, monsieur le président. Contrairement à l'impression que peuvent avoir certains députés, la proposition 5 ne vise pas à donner le pouvoir de recourir aux agences de recouvrement, et aucune modification n'est nécessaire à cet égard. En fait, des agences de recouvrement qui, incidemment sont choisies par appels d'offres, ont été utilisées par divers ministères depuis un certain nombre d'années et à l'échelle du gouvernement depuis 1986.

La proposition 5 a pour objet de modifier la méthode de financement des frais qui doivent être payés aux agences de recouvrement. Actuellement, ces frais sont imputés sur les budgets de fonctionnement, ce qui fait que plus une agence de recouvrement a du succès et plus les montants recouvrés sont élevés, plus l'effet négatif sur les ressources des programmes est grand. La modification proposée ferait en sorte que ces frais soient considérés comme des dépenses législatives, ce qui permettrait d'éviter de détourner des ressources des programmes.

Dans le cas des frais d'utilisation, l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques prévoit déjà que le gouverneur en conseil, sur avis conforme du Conseil du Trésor, peut:

- a) fixer, par règlement, les frais à payer pour les services et l'utilisation des installations;
- b) autoriser les ministres compétents à faire de même par arrêté ministériel.

Ces frais ne sont pas, comme l'a laissé entendre un orateur pendant le débat en deuxième lecture, approuvés au moyen de lois de crédits. De plus, contrairement à l'impression que peuvent avoir certains députés, les modifications de l'article 19 ne retirent en fait aucun pouvoir aux autres ministres ou aux pouvoirs prévus en vertu d'autres lois, en faveur du Conseil du Trésor. Même si ce dernier peut fixer certains frais à l'échelle du gouvernement, comme les

[Text]

service under specific programs will continue to be the responsibility of the particular minister concerned. Fees that currently fall under other acts, like the landing fees under the Aeronautics Act referred to earlier in this debate, will also continue to be governed by those acts.

In fact, the re-drafted user fee provisions have two improvements over the current wording that will strengthen parliamentary control.

Firstly, section 19.3 would make all user fees under the Financial Administration Act "subject to the provisions of any other Act". At present, only fees prescribed by the Governor in Council under paragraph 19(a) are so subject to any other act. Those prescribed by ministers under paragraph 19(b) are "notwithstanding any other act".

Secondly, the amendment would enshrine in statute the current administrative requirement that fees prescribed by ministers be done "by order". This would ensure that they are all subject to the regulatory review process, published in the *Canada Gazette*, and stand referred to the Standing Joint Committee for Regulatory Scrutiny.

In addition, the restriction that charges for services and the use of facilities be limited to the cost of providing those services, which is currently only referred to indirectly as part of the conditions precedent in the opening words of section 19, has been elevated to separate, substantive provision as subsection 19(2).

What is new is the ability to average costs within classes of users, for simplicity and equity, as well as to permit regional disparity and equalization objectives to be taken into consideration such that a Canadian in, for example, a remote area in the north, where the cost of delivering services is higher, is not charged an inordinate amount for service, relative to a user in a populated centre in the south; the provision to charge for rights and privileges; and the provision to include adjustment clauses in fees orders. However, even the latter is not a foregone conclusion.

For a fee adjustment to take effect, there must be an administrative review and the new fee must be published in the *Canadian Gazette*. By way of an example, in the case of fees introduced earlier this year by the Atomic Energy Control Board, changes were instituted after the proposed fees were published, as a result of representations made during the consultation period. Furthermore, as mentioned a moment ago, in the case of cost recovery for services of the use of facilities, subsection 19(2) would limit any fee adjustments to changes in costs.

[Translation]

frais pour les photocopies de documents, afin d'assurer l'uniformité dans l'ensemble des ministères pour le même service, les frais exigés pour les services rendus en vertu de programmes spécifiques continueront de relever du ministre compétent. Les frais qui actuellement sont visés par d'autres lois, comme les droits d'atterrissage prévus en vertu de la Loi sur l'aéronautique dont il a été question plus tôt dans le débat, continueront d'être régis par ces lois.

En fait, monsieur le président, les dispositions reformulées concernant les frais d'utilisation comportent deux améliorations par rapport au libellé actuel, lesquelles renforceraient le contrôle exercé par le Parlement.

Tout d'abord, l'article 19.3 ferait en sorte que TOUS les frais d'utilisation prévus en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques «seraient assujettis aux dispositions des lois fédérales». Actuellement, seuls les frais fixés par le gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 19 a) y sont assujettis. Les frais fixés par les ministres en vertu de l'alinéa 19 b) le sont «nonobstant toute autre loi».

Deuxièmement, la modification inclurait dans la loi la disposition administrative actuelle exigeant que les frais fixés par les ministres le soient «par arrêté». Cette modification assurerait que tous les frais sont assujettis au processus d'examen de la réglementation, publiés dans la *Gazette du Canada*, et soumis à l'examen du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

En outre, monsieur le président, la restriction selon laquelle les frais à payer pour les services et l'utilisation des installations sont limités au coût relatif à la fourniture de ces services, dont il est actuellement seulement indirectement question dans les conditions précédant les premiers mots de l'article 19, a été transformée en une disposition distincte et formelle à titre de paragraphe 19(2).

Ce qui est nouveau, c'est la possibilité d'établir la moyenne des coûts exigés des diverses catégories d'utilisateurs, à des fins de simplicité et d'équité, et ainsi d'être en mesure de tenir compte des disparités régionales et des objectifs en matière d'égalisation, de manière à ce qu'un Canadien qui vit, par exemple, dans une région éloignée du Nord, où le coût de prestation des services est plus élevé, n'ait pas à payer un montant excessif pour recevoir un service par rapport à un usager d'un centre peuplé du Sud; la disposition visant l'imposition de frais pour les droits et privilèges; et la disposition visant l'inclusion de clauses d'ajustement dans les arrêtés établissant les frais. Cependant, même cette dernière disposition n'est pas réglée d'avance.

Pour qu'un rajustement de frais s'applique, il faut qu'il y ait un examen administratif et que les nouveaux frais soient publiés dans la *Gazette du Canada*. À titre d'exemple, dans le cas des frais instaurés plus tôt cette année par la Commission de contrôle de l'énergie atomique, des changements ont été apportés après publication de la proposition à la suite des instances faites pendant la période de consultation. De plus, comme je l'ai mentionné il y a un instant, dans le cas du recouvrement des coûts des services ou d'utilisation des installations, le paragraphe 19(2) limiterait les rajustements aux changements de coûts.

[Texte]

In all, clause 6 represents but a modest extension of cost-recovery authorities to facilitate a more consistent and equitable approach to charging across the government. Legislative authority for fees varies from department to department, and even between programs within the same department. This is cause for confusion and concern.

Some departments have adequate provisions; others have provisions that apply to only one or two services; and still others have no provisions whatsoever. Unlike the \$500 million example of British Columbia referred to during the second reading debate, federal expectations for new revenues are much more modest. New user fees are only expected to bring in about \$30 million next year, rising to approximately \$272 million by 1992-93. Although the measures in this bill, when taken collectively, should make a significant contribution to improved financial management and deficit reduction, no one provision on its own predominates.

When setting fees, program objectives and the effect on users and other directly-affected parties are major considerations. The overall objective will be to achieve greater equity in the financing of governmental activities by shifting the burden from taxpayers in general to those who benefit directly.

I would also assure you, Mr. Chairman, and the members of this committee, that there is no link between the proposed changes to user fees under clause 6 and the payment of dividends by Crown corporations under clause 40. The Crown corporations that will be affected by clause 40 rely on either their own acts or on contracts as the basis for charging for services.

Before leaving this subject, I would like to explain the purpose of the amendments in Schedule III to the bill that we referred to during the second reading debate. These do not authorize new fees and are not related to clause 6. Rather, they are consequential to clause 45 on the charging of interest on overdue accounts. There are currently some 13 acts that contain provisions for charging interest on overdue fees and other levies. The amendments in Schedule III delete the references to interest so that, with the exception of tax arrears which will continue to be governed by the Income Tax Act, there will be a common approach to interest on overdue accounts. Thus, the same equitable rules would apply whether the amount is owing under Financial Administration Act, the Canada Agricultural Products Act, or some other act.

This brings me to clause 45 on the charging of interest. The purpose of this amendment is to encourage those who are in a position to repay their debts to discharged their obligations to the Crown in a timely fashion, and to

[Traduction]

Dans l'ensemble, monsieur le président, la proposition 6 ne représente qu'un modeste élargissement des pouvoirs de recouvrement des coûts visant à faciliter l'adoption d'une méthode plus uniforme et équitable d'imposition des frais dans l'ensemble de l'administration publique. Le pouvoir législatif visant l'imposition de frais varie d'un ministère à l'autre, et même d'un programme à l'autre à l'intérieur d'un même ministère. Cette situation est source de confusion et de préoccupations.

Certains ministères ont établi des dispositions adéquates; d'autres ont établi des dispositions qui ne s'appliquent qu'à un ou deux services; et d'autres encore n'ont établi aucune disposition. Contrairement à l'exemple de 500 millions de dollars pour la Colombie-Britannique donné lors du débat en deuxième lecture, les attentes du gouvernement fédéral au chapitre des nouvelles recettes sont beaucoup plus modestes. Les nouveaux frais d'utilisation ne devraient rapporter qu'environ 30 millions de dollars l'an prochain, et environ 272 millions de dollars en 1992-1993. Même si les mesures figurant dans ce projet de loi, devraient ensemble contribuer sensiblement à l'amélioration de la gestion financière et à la réduction du déficit, aucune disposition ne prédomine en soi.

Lorsqu'il s'agit de fixer des frais, il est important de considérer les objectifs des programmes et l'effet sur les usagers et d'autres parties directement touchées. L'objectif global consistera à assurer une plus grande équité dans le financement des activités gouvernementales en déplaçant le fardeau des contribuables en général vers les bénéficiaires directs.

J'aimerais aussi vous assurer, monsieur le président, ainsi que les membres de ce comité, qu'il n'existe aucun lien entre les changements proposés aux frais d'utilisation en vertu de la proposition 6 et le paiement des dividendes par les sociétés d'État prévu à la proposition 40. Les sociétés d'État qui seront visées par la proposition 40 imposent des frais pour les services qu'elles rendent soit en vertu de leurs lois habilitantes, ou de marchés qu'elles ont conclus.

Avant de passer à un autre sujet, monsieur le président, j'aimerais expliquer l'objectif des modifications de l'annexe III du projet de loi dont on a parlé lors du débat en deuxième lecture. Ces modifications n'autorisent pas l'établissement de nouveaux frais et ne sont pas reliées à la proposition 6. Il s'agit plutôt de modifications consécutives à la proposition 45 portant sur l'imposition de frais d'intérêt sur les comptes en souffrance. Actuellement, environ 13 lois renferment des dispositions visant l'imposition de frais d'intérêt sur les frais en souffrance et d'autres lois. Les modifications de l'annexe III radieraient les renvois à l'intérêt de sorte que, à l'exception des arriérés d'impôt qui continueront d'être régis par la Loi de l'impôt sur le revenu, une méthode commune s'appliquerait aux intérêts imposés sur les comptes en souffrance. En conséquence, les mêmes règles équitables s'appliqueraient peu importe si le montant est dû en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, de la Loi sur les normes de produits agricoles du Canada, ou d'une autre loi.

Cela m'amène à traiter de la proposition 45, qui porte sur l'imposition de frais d'intérêt. Cette modification a pour objet d'encourager ceux et celles qui sont en mesure de rembourser leurs dettes à s'acquitter à temps de leurs obligations envers

[Text]

compensate all taxpayers for the government's additional borrowing costs when they fail to do so. Last year alone, over \$38 billion was paid out in debt service charges. When debts owed to the government are paid on time, all Canadians benefit, since borrowing requirements, and hence public debt charges, are reduced.

I should emphasize that this measure is aimed at those debtors who have the capacity to pay, but who used their debts to the government as a cheap source of financing. It is for this reason that the proposed amendment covers not only debts arising from the provision of goods and services, but also overpayments of grants and contributions. The latter situation may arise when a contribution has a repayment clause and the business or industry concerned fails to make repayment when due, or when certain expenditures made from funds that were originally advanced to the recipient do not qualify under the program.

I would like to underline that this amendment is not aimed at recipients of overpayment of social assistance. In fact, other measures in the bill would provide the means to forgive social assistance overpayments.

It would also not apply to overpayments that result from an error by the government, except possibly where arrangements for repayment have been agreed to, and the recipient then defaults on those arrangements. In this instance, interest would only be charged on the amount that is in arrears—not the entire amount of the overpayment—and, in that sense, it is really no different than any other overdue amount.

Moreover, even in the case of debtors who are affected, there are built-in provisions to waive or reduce interest charges, where warranted—for example, when there is a disruption of postal services, or where delays in recording a payment cause interest charges to accrue.

I would also like to note for the record that the government does pay interest to its suppliers on its late-payments and has had a policy of doing so since 1982. Although every effort is made to make payment within 30 days, when expending public funds, there is a requirement to ensure that the goods or services were actually received and conform to contract specifications.

Clauses 13 and 14 of the bill will streamline the payment process somewhat, but even so, it will not always be possible to pay all accounts on time. When delays beyond the control of the supplier occur and result in late-payment, the government pays interest. For example, in 1989-90 almost \$8 million dollars in interest was paid by the government on overdue accounts.

[Translation]

l'État, et de compenser tous les contribuables pour les coûts additionnels d'emprunt du gouvernement lorsqu'ils ne le font pas. L'an dernier seulement, plus de 38 milliards de dollars ont été versés en frais de service de la dette. Lorsque les dettes dues au gouvernement sont payées à temps, TOUS les Canadiens en profitent, étant que donné que les besoins d'emprunt, et par le fait même les frais de la dette publique, sont réduits.

J'aimerais souligner, monsieur le président, que cette mesure vise les débiteurs qui sont capables de payer, mais qui utilisent leurs dettes envers le gouvernement comme source peu coûteuse de financement. C'est pour cette raison que la modification proposée porte non seulement sur les dettes résultat de la fourniture de produits et de la prestation de services, mais aussi des paiements en trop de subventions et de contributions. Cette dernière situation peut se produire lorsqu'une contribution comporte une clause de remboursement, et que l'entreprise ou l'industrie en cause n'effectue pas le remboursement à l'échéance, ou lorsque certaines dépenses effectuées à même les fonds qui ont été au départ avancés au bénéficiaire ne sont pas admissibles en vertu du programme.

Monsieur le président, j'aimerais souligner que cette modification ne vise pas les bénéficiaires de paiements en trop d'aide sociale. En fait, d'autres mesures du projet de loi fourniraient les moyens de renoncer à des paiements en trop d'aide sociale.

Cette modification ne s'appliquerait pas non plus aux paiements en trop qui résultent d'une erreur faite par le gouvernement, sauf lorsque des accords de remboursement ont été convenus, et que le bénéficiaire ne respecte pas ces accords. Dans ce cas, l'intérêt ne serait imposé que sur l'arrérage—non sur tout le montant du paiement en trop—et, dans ce sens, la démarche suivie n'est pas réellement différente de celle qui s'applique à tout autre montant en souffrance.

De plus, même lorsque les débiteurs sont touchés, des dispositions sont intégrées afin de renoncer aux frais d'intérêt ou de les réduire, lorsque la situation le justifie—par exemple, en cas d'interruption des services postaux, ou lorsque des retards de comptabilisation d'un paiement entraînent l'accumulation de frais d'intérêt.

J'aimerais aussi souligner publiquement, Monsieur le président, que le gouvernement VERSE des intérêts à ses fournisseurs sur ses paiements en retard et qu'il en est ainsi depuis 1982. Même si tous les efforts sont déployés pour que le paiement soit effectué dans les 30 jours, lorsqu'il s'agit de dépenser des deniers publics, il faut s'assurer que les produits ou services ont réellement été reçus et qu'ils sont conformes aux spécifications du marché.

Les propositions 13 et 14 rationaliseraient le processus de paiement quelque peu, mais là encore, il ne sera pas toujours possible de payer tous les comptes à temps. Lorsque des délais indépendants de la volonté du fournisseur se produisent et entraînent le versement en retard d'un paiement, le gouvernement est disposé à verser des intérêts. Par exemple, en 1989-1990, près de 8 millions de dollars ont été versés en intérêts par le gouvernement sur des comptes en souffrance.

[Texte]

Debt Forgiveness; clauses 7 to 10 on debt forgiveness would balance the more vigorous approach to collections by providing a means to forgive debts when the public interest would be better served by doing so, or when collecting a debt or enforcing repayment of an overpayment would be unreasonable or unjust. However, even forgiveness of a debt can have a cash management benefit if, for example, an arrangement can be negotiated whereby the balance of a debt is repaid in return for forgiveness of part of it. This would give departments an added tool to work with, whereas now it may be "all or nothing", with "nothing" being the frequent result.

Clause 9, in particular, would also satisfy a recommendation made by the Standing Senate Committee on National Finance in its Fourteenth Report of March 19, 1986 that:

under the principle of equity, individuals and private corporations should have the same rights with regard to write off or forgiveness of debts and the government should consider such a change when the Financial Administration Act comes under legislative review.

Public Debt Management; clause 18 would expand the tools available to the Department of Finance to manage the public debt and minimize debt service charges by permitting them to enter into currency and interest rate swap arrangements independent of specific borrowing transactions.

At present, authority to enter into such arrangements is derived from the terms and conditions associated with the raising of money under section 44 of the act and is thus tied to specific borrowings. As a consequence, the Department of Finance cannot take advantage of swap opportunities that do not coincide directly with borrowings, but that would nonetheless reduce the total debt service costs that all taxpayers must bear.

Financial Management Improvements; as was the case for cash management, there are several clauses in this bill that would result in improvements in the financial management process and would bring the government's financial administration more into line with accepted modern business practices. For example:

—clause 4 would allow the government to follow long-established business practice by permitting sales agents and financial institutions to deduct sales commission and other charges, like chargebacks for NSF cheques for which the Receiver General had been given credit, from revenues collected, instead of remitting the full amount and invoicing the government and being reimbursed by cheque later;

[Traduction]

Renonciation aux créances: Monsieur le président, les propositions 7 à 10, qui traitent de la renonciation aux créances, feraient contrepoids à une politique de recouvrement plus énergique en permettant de renoncer à une créance de l'État lorsque cela sert l'intérêt public ou que le recouvrement de la créance ou les mesures d'exécution visant à obtenir le remboursement d'un trop-payé seraient déraisonnables ou injustes. Il faut toutefois noter, Monsieur le président, que la renonciation à une créance peut malgré les apparences avoir un effet positif sur la trésorerie de l'État lorsque, par exemple, il est possible de négocier le règlement partiel d'une créance en contrepartie de la renonciation au solde. Les ministères disposeraient ainsi d'une option supplémentaire par rapport à la situation actuelle qui se ramène parfois au «tout ou rien», de telle sorte que l'État, bien souvent, n'obtient rien.

La proposition 9, en particulier, répondrait également à une recommandation faite dans son quatorzième rapport du 19 mars 1986 par le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à savoir que:

«En toute équité, les particuliers et les sociétés privées devraient jouir des mêmes droits... en ce qui concerne la radiation ou la remise de leurs dettes. [Le Comité] recommande donc que la Loi sur l'administration financière soit modifiée en conséquence lors d'une éventuelle révision».

Gestion de la dette publique: La proposition 18 permettrait au ministère des Finances de disposer d'une panoplie plus complète de moyens d'intervention afin de gérer la dette publique et de réduire au minimum les frais de service de la dette, en l'autorisant à conclure des accords d'échéance de monnaies ou de taux d'intérêt indépendants des opérations d'emprunt précises.

À l'heure actuelle, le pouvoir de conclure des accords de ce genre découle des conditions de financement prévues à l'article 44 de la Loi, ce qui le lie à des emprunts particuliers. En conséquence, le ministère des Finances ne peut tirer parti des possibilités d'échange qui se présentent, mais ne coïncident pas avec des emprunts déterminés, même si elles lui permettaient de réduire les frais globaux de service de la dette publique que, en fin de compte, l'ensemble des contribuables doit assumer.

Amélioration de la gestion financière: Comme pour la gestion de la trésorerie, plusieurs propositions de ce projet de loi, Monsieur le président, permettraient d'améliorer la gestion financière de l'État et de la rendre plus conforme aux méthodes commerciales modernes. Par exemple:

—la proposition 4 permettrait à l'État d'adopter une pratique en vigueur depuis longtemps dans le secteur privé en autorisant les agents de vente et les institutions financières à déduire les commissions sur ventes et d'autres frais—comme les écritures de contrepassation au titre des chèques sans provision inscrits au crédit du receveur général—des recettes perçues, au lieu de créditer la totalité de ces dernières et de facturer ensuite l'État afin d'obtenir un remboursement par chèque;

[Text]

—clause 13 would allow certain accounts from established, regular suppliers to be paid immediately, on the basis of reasonableness, and verified afterwards, thereby improving the government's payment performance and avoiding late-payment charges for detailed accounts that must be paid within a short time frame like telephone bills and other utilities;

—clause 14 would pave the way for full exploitation of electronic payment techniques;

—clause 15 would simplify procedures for recording amounts payable at the end of the fiscal year; and

—clause 20 would streamline the process for recovering money that has been collected but not turned over to the Receiver General, and advances that have not been accounted for or applied to the intended purpose.

Crown Corporations; in general, the Crown corporation amendments are primarily technical in nature and are based on practical experience with Part X of the act since its enactment in 1984. The two most significant are:

—clauses 35 to 38, which would provide a statutory basis for the Governor in Council and the Treasury Board to attach terms and conditions to their respective approvals of corporate plans and budgets, and ensure that amended budgets are required to be submitted when significant variations occur within a major business activity, even if there is no change in the budget in total; and

—clause 40, which would require the “competitive commercially-oriented” corporations, that is, those listed in Part II of Schedule III, to include consideration of dividends as part of their annual corporate plans.

Here again I would like to add a few words of clarification. As I mentioned earlier, there is no connection between user fees under clause 6 and dividends under clause 40. Furthermore, the requirement for a dividend plan does not signal any desire on the part of the government to impair the capital of its Crown corporations, or to deprive them of the means of fulfilling their public policy mandates.

When capital is required for new infrastructure, a dividend policy conceived by the board of directors of the corporation, rather than fixed by a statute, would provide the corporations with the flexibility that they require. In fact, one of the bill's consequential amendments would remove the inflexible fixed dividend set by the *CNR Capital Revision Act*.

On the other hand, when a profitable, commercially oriented corporation is capable of paying dividends, it is clearly the responsibility of the government, representing the Crown as the sole shareholder, and the interests of all taxpayers, to expect a return on capital invested by them. This is especially the case in times like these when not only departments, but Crown corporations as well, must do their part in contributing to bringing down the deficit. Incidentally,

[Translation]

—la proposition 13 permettrait de régler immédiatement, si elles paraissent raisonnables, certaines factures présentées par des fournisseurs réguliers et bien établis, sous réserve d'une vérification ultérieure, et améliorerait ainsi la performance du gouvernement sur le plan des paiements et éviterait des pénalités de retard sur les factures détaillées qui doivent être acquittées dans un bref délai, telles les factures de téléphone et d'autres services d'utilité publique;

—la proposition 14 permettrait d'exploiter à fond les moyens de paiements électroniques;

—la proposition 15 simplifierait les méthodes d'inscription des comptes créditeurs en fin d'exercice; et

—la proposition 20 rationaliserait le mécanisme de recouvrement des fonds perçus, mais non remis au receveur général, ainsi que des avances dont il n'aura pas été rendu compte ou fait usage aux fins prévues.

Sociétés d'État: De façon générale, Monsieur le président, les modifications touchant les sociétés d'État ont un caractère essentiellement technique et sont motivées par l'expérience acquise dans l'application de la partie X de la Loi depuis son entrée en vigueur en 1984. Les deux dispositions les plus importantes sont:

—les propositions 35 à 38, qui donneraient un fondement légal au pouvoir du gouverneur en conseil et du Conseil du Trésor d'assujettir l'approbation des plans d'entreprise et des budgets à certaines conditions, et exigeraient la production de budgets modifiés en cas de variation appréciable dans un important secteur d'activité de la société, même si le budget de celle-ci ne change pas dans l'ensemble; et

—la proposition 40, qui obligerait les sociétés d'État à but commercial soumises au jeu de la concurrence—c'est-à-dire les sociétés figurant à la partie II de l'annexe III—à indiquer dans leurs plans d'entreprise annuels les dividendes qu'elles se proposent de verser.

À cet égard également, monsieur le président, j'aimerais apporter certains éclaircissements. Comme je l'ai déjà mentionné, il n'existe aucun lien entre les frais d'utilisation prévus à la proposition 6 et les dividendes visés à la propositions 40. De plus, la disposition visant l'établissement d'un plan de dividende n'annonce aucunement le désir du gouvernement de faire diminuer le capital de ses sociétés d'État ou de les priver des moyens de réaliser leurs mandats d'intérêt public.

Lorsque des capitaux sont requis pour de nouvelles infrastructures, une politique de dividende conçue par le conseil d'administration de la société, plutôt que fixée par législation, accorderait aux sociétés la marge de manoeuvre dont elles ont besoin. En fait, l'une des modifications corrélatives du projet de loi supprimerait la politique rigide des dividendes établie en vertu de la *Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada*.

Par contre, lorsqu'une société à vocation commerciale rentable est capable de verser des dividendes, il est certes de la responsabilité du gouvernement, représentant l'État, à titre d'unique actionnaire et les intérêts de tous les contribuables, de s'attendre à un rendement sur le capital investi. C'est particulièrement le cas dans des périodes comme celles-ci alors que non seulement les ministères, mais aussi les sociétés d'État, doivent contribuer à la réduction du

[Texte]

VIA Rail, which was mentioned several times during the second reading debate, is in Part I of Schedule III—not Part II—and is therefore not one of the corporations affected by this amendment.

Secondly, the change to the definition of the Schedule III-II corporations as proposed in clause 1 is not a step down the road to privatization. It is a minor reinforcement of the commercial orientation of the 14 existing III-II corporations: that is, Canada Ports and the seven local port corporations; Canada Development Investment Corporation; Canada Post Corporation; CN; the Royal Canada Mint; Petro-Canada, which is currently in the process of being privatized; and Teleglob Canada, the assets of which have been sold.

There is no hidden agenda, the government has no plans to suddenly reclassify corporations, or to dilute any public policy objectives that they might have.

Finally, changing the reporting required by section 152 from quarterly to annually, as provided by clause 44, does not diminish accountability or control. That report is a summary of the timeliness with which the various Crown corporations discharge their reporting obligations, and does not in any way affect the obligation to file the original reports in the first instance. Both the Auditor General and the Public Accounts Committee were consulted on this amendment and neither had any objections.

In conclusion, what you have before you is a bill that will benefit taxpayers by further advancing the cash management gains made over the past few years, streamlining a number of financial management practices that are no longer in tune with the current times, improving service to the public and contributing to deficit reduction.

Mr. McCrindell: I could simply say that this bill, as it has been described to date, I believe, is a housekeeping bill in the sense that it is designed to bring about administrative improvements and streamlining in the way we carry out the financial management of the Government of Canada.

There has been some reference to this bill with respect to PS 2000 and I guess we would like to state at the outset that this bill has been under development for a number of years. In fact, I believe the first Cabinet document on it went back to 1987. Therefore, while we would like to think that its contents are very positive insofar as improving the way the government delivers its service to the public, it was in fact developed long before the PS 2000 initiative was officially announced.

Other than that, we feel that the Financial Administration Act legislation is a piece of legislation that governs the control by Parliament of the public purse and indicates, among other things, how there will be effective

[Traduction]

déficit. Incidemment, Monsieur le président, VIA Rail, qui a été mentionnée à plusieurs reprises pendant le débat en deuxième lecture, figure à la partie I de l'annexe III—et non à la partie II. Elle n'est donc pas l'une des sociétés principalement visées par cette modification.

Deuxièmement, monsieur le président, le changement apporté à la définition des sociétés de la partie II de l'annexe III, proposé à la proposition 1, ne constitue pas une mesure sur la voie de la privatisation. Il s'agit d'un léger renforcement de l'orientation commerciale des 14 sociétés figurant actuellement à la partie II de l'annexe III: c'est-à-dire, la Société canadienne des ports et les sept administrations de ports locales; la Corporation de développement des investissements du Canada; la Société canadienne des postes; le CN; la Monnaie royale canadienne; Petro-Canada, qui est actuellement sur le point d'être privatisée; et Téléglobe Canada, dont les avoirs ont été vendus.

Il n'existe AUCUN programme caché, et le gouvernement N'A PAS l'intention de reclassifier soudainement des sociétés ou de diluer les objectifs d'intérêt public qu'elles pourraient poursuivre.

Enfin, monsieur le président, le changement proposé dans la fréquence de présentation du rapport exigé en vertu de l'article 152, qui au lieu d'être présenté tous les trimestres devrait être présenté tous les ans, tel que proposé en vertu de la proposition 44. Cette modification ne réduit pas la responsabilité ni le contrôle. Ce rapport constitue un résumé de la rapidité avec laquelle les diverses sociétés d'État s'acquittent de leurs obligations de présenter des rapports, et n'influe d'aucune façon sur l'obligation de déposer les rapports originaux en premier lieu. Le vérificateur général et le Comité des comptes publics ont tous deux été consultés au sujet de cette modification, et ni l'un ni l'autre ne s'y est opposé.

En conclusion, monsieur le président, vous êtes saisi d'un projet de loi qui bénéficiera à tous les contribuables en continuant, sur la lancée des dernières années, à améliorer la gestion de la trésorerie de l'État, en modernisant les méthodes de gestion financière, en améliorant le service au public et en contribuant à la réduction du déficit de l'État.

M. McCrindell: Je peux ajouter que ce projet de loi, depuis le début de la discussion, nous a été présenté comme un projet de loi technique dans la mesure où il vise à améliorer les procédures administratives, à les rationaliser, conformément aux principes de notre gestion financière.

On a à propos de ce projet de loi parlé également de Fonction publique 2000, je dois dire dès le départ que le projet de loi est en fait à l'étude depuis bon nombre d'années. Je crois même que le premier document du Cabinet le concernant remonte à 1987. Tout en espérant qu'il aura des effets positifs sur la façon dont l'État sert la population, rappelons encore qu'il a été discuté bien avant que Fonction publique 2000 ne soit officiellement annoncée.

Ajoutons également que la Loi sur la gestion des finances publiques est pour nous un texte qui précise dans quelle mesure le Parlement est le maître du Trésor public, et dans quelles conditions ce contrôle financier peut-être

[Text]

financial control. It describes the roles and responsibilities of the Treasury Board and the Minister of Finance and it is a piece of legislation that, while fundamental, deals with basically carrying out the financial operations of government and is not in any way related directly to program deliveries which have their own separate pieces of legislation.

Mr. W. Radburn (Assistant Auditor General, Crown Corporations, Office of the Auditor General): We consider the Financial Administration Act to be one of the more important pieces of legislation in its own right and one that certainly has a major impact on the work of the Office of the Auditor General.

The office has been part of the consultation process over the past period leading up to the amendments being proposed. We have had an opportunity to provide input to those preparing the amendments and have had an opportunity to offer suggestions and improvements and address any concerns we have had.

I would like to inform members that this process has been a healthy one and any of the concerns that we had earlier have been addressed at this stage with the amendments before you.

• 1110

The second point I would like to make is that for those amendments affecting Part X, which deals with the accountability framework for crown corporations, our office both in 1989 and again in 1990 carried out reviews of that accountability regime and at the end of those reviews, in a nutshell, we concluded that we did not deem it necessary to recommend that there be significant changes to the legislation. So, as has been suggested already, we view the amendments to Part X, and indeed to the other sections, as being ones that will help to clarify the legislation rather than amend it in any significant way.

Mr. Peterson (Willowdale): On the issue of user fees could you explain why we need this amendment now if the minister already has the authority to impose any fee he wishes?

Mr. Barry Lacombe (Assistant Secretary, Expenditure Co-Ordination Directorate, Program Branch, Treasury Board Secretariat): Basically, Mr. Peterson, what we are trying to do with these changes is to introduce into the legislation safeguards which were practised. Let me give you some examples.

We are making paragraphs 19.1(a) and (b) subject to any other act. As you know, the previous section 19 did not contain this provision.

The second thing is enshrining in the statute the regulatory process, which is a process by which there has to be consultation—

Mr. Peterson: Would that not have to be done anyway?

Mr. Lacombe: It would. This is putting it in legislation. This is saying it has to be done.

Mr. Peterson: It would have to be done anyway, though.

Mr. Lacombe: That is right.

[Translation]

efficace. Le texte précise les rôles et responsabilités du Conseil du Trésor et du ministre des Finances, fixe le cadre législatif des interventions et opérations financières de l'État, mais, bien que ce soit un texte fondamental, ne touche pas à la question des programmes, qui relèvent d'une législation distincte.

M. W. Radburn (vérificateur général adjoint, société d'État, Bureau du vérificateur général): Pour nous, cette Loi sur la gestion des finances publiques est un des textes législatifs les plus importants, un texte qui concerne directement la mission du Bureau du vérificateur général.

Notre bureau a été partie au processus de consultations qui a eu lieu depuis que les modifications ont été proposées. Nous avons pu faire connaître notre avis lors de la rédaction des amendements, nous avons pu faire des propositions et demander que l'on tienne compte de nos conseils.

Je dois dire que la discussion s'est déroulée dans un climat satisfaisant, si bien que les critiques que nous avons pu formuler à l'origine ont pu être prises en compte lors de la rédaction des amendements qui vous sont soumis aujourd'hui.

La deuxième chose que j'aurais à dire concerne la Partie X de ces modifications, laquelle partie porte sur les responsabilités comptables des sociétés de la Couronne sur lesquelles notre société avait fait en 1989 et en 1990 un certain nombre d'études qui nous avaient permis de conclure, en gros, qu'il n'était pas nécessaire de modifier les dispositions législatives concernant les obligations de rendre compte de ces sociétés. Comme il a déjà été dit, les modifications de la Partie X, mais également des autres articles, aideront surtout à rendre plus claire la loi, sans véritablement en modifier le contenu ni la portée.

M. Peterson (Willowdale): J'aimerais discuter avec vous de la question des frais d'utilisation. Pourquoi ces modifications à la loi, puisqu'on a déjà autorisé le ministre à facturer ses frais d'utilisation lorsqu'il l'estime utile?

M. Barry Lacombe (secrétaire adjoint à la Direction de la coordination des dépenses, Direction des programmes, secrétariat du Conseil du Trésor): L'essentiel, monsieur Peterson, c'est que nous inscrivons dans la loi un certain nombre de mesures qui en pratique étaient déjà respectées. Je vais vous donner quelques exemples.

Les alinéas 19.1a) et b) sont appliqués sous réserve des dispositions des autres lois. Comme vous le savez, l'ancien article 19 ne contenait pas cette réserve.

Deuxièmement, la loi porte également sur la procédure réglementaire, procédure qui impose qu'une consultation. . .

M. Peterson: Mais cela ne change rien dans la pratique?

M. Lacombe: Non. Simplement, c'est maintenant inscrit dans la loi. On précise qu'il faut effectivement que cela se passe ainsi.

M. Peterson: Mais de toute façon on aurait procédé à ces consultations.

M. Lacombe: Oui.

[Texte]

There is another element of change here which takes us into the area of classes of cost, which enables one to average the user fee or the cost across users so that you do not end up with certain inequities that might have been—

Mr. Peterson: Are you saying that the minister does not have that power now?

Mr. Lacombe: That is correct. The way section 19 is now written it is a relationship between user and cost. This would allow for averaging across a class of users. That is being put in for reasons of fairness and equity and also for reasons, quite honestly, of administrative efficiency. That is something that is unique.

Mr. Peterson: Could you give me an example of where the averaging across would apply?

Mr. Lacombe: Let me give you an hypothetical example. Supposing some services are provided to people in the north and people in the south. If in fact you tie the exact cost to the user you may end with up a very high cost to people in the north and a much lower cost to people in the south. This would enable one to average across the north and the south, so to speak.

Mr. Peterson: Is the minister now limited to prescribing fees that do not exceed cost for actual users?

Mr. Lacombe: That is another thing we are making clear in this bill, that the fees cannot exceed the cost of providing the service. Again, that has been the practice. This makes it clear that this is in fact to be the situation with user fees.

Mr. Peterson: But if you have one user in the north and one user in the south, and it is a 10:1 ratio, or 9:1 ratio say, you could split it 5:5.

Mr. Lacombe: That is why the term “class of users” is there, and that is why that particular amendment—

Mr. Peterson: So the minister has the power to split it 5:5, which he does not have now. Is that what you are saying?

Mr. Lacombe: That is correct.

Mr. Peterson: Can the minister, under the present law, prescribe fees which are higher than cost?

Mr. Lacombe: No.

Mr. Peterson: It is not the practice.

Mr. Lacombe: We would never accept that. You cannot charge fees higher than the cost.

Mr. Peterson: Why is that, because that is considered taxation?

Mr. Lacombe: Because in section 19 there is a condition that essentially lays it out. It is not as clear as the revised formulation, but it does lay that out in section 19.

Mr. Peterson: Is the minister precluded under the present law from charging the costs he would like to be charging?

Mr. Lacombe: I am not quite sure what the question means, Mr. Peterson.

[Traduction]

Une autre modification est celle qui touche la notion de catégorie d'usagers, notion qui nous permet de répartir le recouvrement entre tous les usagers, pour éviter certaines inégalités...

M. Peterson: Cela veut-il dire que le ministre jusqu'ici n'en avait pas la possibilité?

M. Lacombe: Non. L'article 19 en vigueur permet d'appliquer des barèmes sans tenir compte des conditions particulières des usagers. Maintenant, nous allons pouvoir répartir les coûts entre les usagers d'une même catégorie. C'est une raison d'équité qui nous a imposé cette modification, et également d'efficacité d'application. On peut dire que c'est une mesure un peu unique dans son genre.

M. Peterson: Pourriez-vous m'en donner quelques exemples d'application?

M. Lacombe: Prenons un exemple fictif. Celui d'un service qui serait le même dans le nord et au sud du pays. Si vous voulez faire payer le coût du service de façon uniforme par tous les usagers, vous allez faire payer très cher aux gens qui habitent le nord, et beaucoup moins cher aux habitants du sud. Notre mesure nous permettra de répartir entre le nord et le sud le recouvrement des frais.

M. Peterson: Le ministre est-il à l'heure actuelle soumis au plafonnement des frais d'utilisation?

M. Lacombe: Voilà encore autre chose qui est maintenant très clair dans ce projet de loi. Les frais facturés ne peuvent pas dépasser le coût du service. Dans la pratique, c'est déjà ce qui se faisait. Mais maintenant, la loi est tout à fait claire à ce sujet.

M. Peterson: Supposons donc qu'il y ait un usager dans le nord, et un usager dans le sud, mais que cela coûte 10 fois plus cher dans le nord, ou 9 fois plus cher, vous pourriez maintenant faire payer la moitié à chacun.

M. Lacombe: C'est exactement maintenant ce que permet le recours à la notion de catégorie d'usagers, et cet amendement...

M. Peterson: Le ministre peut donc maintenant partager son recouvrement en deux, pouvoir qu'il n'avait pas jusqu'ici. C'est bien cela?

M. Lacombe: Oui.

M. Peterson: Est-ce que la loi actuelle permet au ministre de fracturer un prix supérieur au coût?

M. Lacombe: Non.

M. Peterson: Donc cela ne se faisait pas déjà.

M. Lacombe: Nous ne l'accepterions jamais. Nous ne pouvons pas fracturer un prix supérieur au coût du service.

M. Peterson: Est-ce que cela ferait alors figure d'impôt?

M. Lacombe: Parce qu'à l'article 19, une disposition le précise. Ce n'est pas aussi clair que la version révisée, mais c'est déjà précisé à l'article 19.

M. Peterson: Est-ce que les dispositions en vigueur interdisent au ministre de facturer son prix de façon complètement arbitraire?

M. Lacombe: Je ne suis pas sûr de comprendre la question, monsieur Peterson.

[Text]

Mr. Peterson: Are these provisions necessary for the minister to charge greater user fees?

• 1115

Mr. Lacombe: No, not at all. There is no expansion of scope. In fact, in terms of the user fees and the process involved, under the regulatory process there is, as you know, a consultation process where the users affected participate in the formulation of the fees. Similarly, under the Treasury Board policy on user fees there is also consultation with users.

In terms of the fees that would be set, these would come out through the consultation process, through discussions with users. I might also say that the fees would not jeopardize the objective of a program. If that were the case, and this is embodied in the Treasury Board policy on user fees, the user fee would not be put into effect. In other words, we do not want to jeopardize program objectives. And you do not have to charge for all the costs. It is not saying you have to drive it up to costs.

Mr. Peterson: When you determine costs, is there some formula for determining direct costs and indirect costs?

Mr. Lacombe: Yes, there is a formula for determining—not a formula... but direct and indirect costs should be calculated in determining the full cost of providing the service.

Mr. Peterson: Give me an example of indirect costs. Is that administering the department in Ottawa?

Mr. Lacombe: There may indeed be some administrative overhead in the costs of providing a given service.

Mr. Peterson: What about the minister's salary?

Mr. Lacombe: I doubt if that would be in there.

Mr. Peterson: Do we have guidelines to determine what costs are?

Mr. Lacombe: Yes, we do. Under the Treasury Board policy there are quite explicit guidelines on what is to be taken into account in determining the costs of a particular service.

Mr. Peterson: Can you give me an example of an indirect cost, some type of overhead cost—the costs of buildings and heating them?

Mr. Lacombe: There may indeed be costs of space, which would be rental costs, heat costs—those kinds of things.

Mr. Peterson: What about an allocation of all the square footage of a ministry to, say, an airport? Do the costs include part of the Ministry of Transport offices here in Ottawa, or just any leased office space they have on the site?

Mr. Lacombe: My guess would be leased office space on the site. But I would have to check that out.

Mr. Peterson: Do you have a complete list of every type of user fee that would be affected?

Mr. Lacombe: We have a list, and we have attached it to the document that was circulated, of the current areas where user fees—

[Translation]

M. Peterson: A-t-on adopté ces dispositions pour que le ministre puisse relever ces barèmes de frais d'utilisation?

M. Lacombe: Non, pas du tout. Il n'en est pas question. En fait le règlement prévoit une consultation au cours de laquelle les usagers participent à la fixation des barèmes de frais.

Donc il y a sur ce point consultation et discussion avec les usagers. Si l'établissement de frais d'utilisation risquait de mettre en danger les objectifs d'un programme, nous laisserions tomber les frais. La politique du Conseil du trésor sur ce point est explicite. Nous ne voulons pas mettre en danger les objectifs du programmes. De plus il n'est pas nécessaire de tenir compte de tous les coûts; cela ne veut nullement dire que les frais doivent compenser tous les coûts.

M. Peterson: Avez-vous une formule qui vous permet de tenir compte des coûts directs et indirects?

M. Lacombe: Oui, il y a une formule. Enfin, pas vraiment une formule... Mais on doit tenir compte des coûts directs et indirects quand on détermine à combien revient le service.

M. Peterson: Donnez-moi un exemple de coûts indirects? S'agirait-il, par exemple, de l'administration du ministère à Ottawa?

M. Lacombe: Il est tout à fait vrai que la prestation d'un service entraîne des coûts d'administration.

M. Peterson: Le salaire du ministre, par exemple?

M. Lacombe: Non, cela, je ne le crois pas.

M. Peterson: Disposez-vous de lignes directrices pour vous guider dans l'établissement des coûts?

M. Lacombe: Oui, certainement. La politique du Conseil du Trésor précise de façon tout à fait claire ce qui doit être pris en considération dans la détermination des coûts d'un service.

M. Peterson: Pouvez-vous me donner un exemple de coûts indirects, de frais généraux? S'agit-il des édifices, du chauffage?

M. Lacombe: Oui, c'est possible, des frais de location, de chauffage, des choses de ce genre.

M. Peterson: Est-ce que, pour un aéroport, par exemple, on devra tenir compte d'un certain nombre de mètres carrés du ministère du Transport à Ottawa? Ou se contentera-t-on d'inclure les frais de location encourus sur le site de l'aéroport lui-même?

M. Lacombe: J'imagine qu'on se contente des frais de location à l'aéroport. Mais il faudrait que je vérifie.

M. Peterson: Avez-vous une liste complète de tous les types de frais d'utilisation qui seront touchés par le projet de loi?

M. Lacombe: Oui, nous avons annexé au document qui a été distribué, une liste des domaines où les frais d'utilisation...

[Texte]

Mr. Peterson: Is there another list I should be looking at?

Mr. Lacombe: That lists all the user fees currently in place. It is the statement out of the Public Accounts.

Mr. Peterson: That is beginning on page 161 and going through for four pages, is it?

Mr. Lacombe: That is correct.

Mr. Peterson: Those are the only ones in effect now. Are any other user fees contemplated, or could they be introduced?

Mr. Lacombe: I would assume there are other user fees that are being contemplated. I am familiar with a consultation process, which is under way in the area of transport, exploring the notion of introducing user fees.

Mr. Peterson: Do you have a list of every other area not now covered by user fees that might be embraced?

Mr. Lacombe: I do not have that list with me, Mr. Peterson.

Mr. Peterson: Would it be possible to get that?

Mr. Lacombe: We could at least see if we could put together such a list as best we could.

Mr. Peterson: I think that could be very useful for Canadians.

But in essence, your position is that these amendments to the Financial Administration Act with respect to user fees do not enhance in any way whatsoever the power of the minister to levy fees, except that he now has the opportunity to average the costs right across a class.

Mr. Lacombe: That is correct.

Mr. Peterson: That is the only way that he has the enhanced power here to impose user fees on certain users.

Mr. Lacombe: There is explicit recognition of rights and privileges—intellectual property, and so on. Someone may want to use this intellectual property, and it is recognized that there may be a fee for using that intellectual property in the form of a licence.

Mr. Peterson: Is that a power he does not have now?

Mr. Lacombe: That is not as clear now as it is in the new bill.

Mr. Peterson: Even if the government owns a patent, it can not license it?

• 1120

Mr. Lacombe: Oh, no. It can in fact do that. This is just making it clearer. It is not done under the FAA. This will enable it to be done under the FAA.

Mr. Peterson: Why does it have to be done under the FAA as opposed to under other statutes?

[Traduction]

M. Peterson: Existe-t-il une autre liste?

M. Lacombe: Non, cette liste énumère tous les frais d'utilisation actuellement perçus. Elle est tirée des comptes publics.

M. Peterson: Elle commence à la page 161 et s'étend sur 4 pages, n'est-ce pas?

M. Lacombe: Qui, c'est exact.

M. Peterson: Ce sont les seuls frais actuellement en vigueur. Envisage-t-on d'introduire de nouveaux frais? Ou pourrait-on en introduire?

M. Lacombe: Je crois que oui, on envisage d'en imposer d'autres. Je suis au courant des consultations qui ont actuellement lieu dans le domaine des transports, sur l'introduction de frais d'utilisation.

M. Peterson: Avez-vous une liste des domaines qui ne sont pas actuellement touchés par des frais d'utilisation et qui pourraient être visés?

M. Lacombe: Non, je n'ai pas cette liste avec moi.

M. Peterson: Vous serait-il possible de l'obtenir?

M. Lacombe: Nous pourrions au moins voir s'il est possible d'en établir une.

M. Peterson: À mon avis, ce pourrait être utile aux Canadiens.

Mais pour l'essentiel, vous estimez que les modifications que l'on propose d'apporter à l'actuelle Loi sur la gestion des finances publiques ne renforce nullement le pouvoir qu'a actuellement le ministre d'établir des frais d'usagers, sauf en ce qui concerne la possibilité d'établir la moyenne des coûts exigés des diverses catégories d'usagers.

M. Lacombe: Oui.

M. Peterson: C'est le seul nouveau pouvoir dont il dispose, en matière de frais d'utilisation.

M. Lacombe: On tient évidemment explicitement compte des droits et privilèges... propriété intellectuelle etc. On doit pouvoir tenir compte de cette notion de propriété intellectuelle, et on doit pouvoir fixer un droit d'utilisation correspondant à telle ou telle licence ou brevet.

M. Peterson: Le ministre n'en a pas la possibilité à l'heure actuelle?

M. Lacombe: Ce n'est en tout cas pas aussi clair que dans ce projet de loi.

M. Peterson: Cela veut-il dire que si l'État est propriétaire d'un brevet, il ne dispose pas comme il le veut de la licence d'exploitation?

M. Lacombe: Oh, non. Il en a déjà le pouvoir. Les choses sont simplement maintenant plus claires. Jusqu'ici, la loi en vigueur n'intervenait pas dans ce champ. Maintenant, ce sera possible aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. Peterson: Qu'est-ce que la Loi sur la gestion des finances publiques, par opposition aux autres lois, vient faire là-dedans?

[Text]

Mr. Lacombe: Simply because it provides an administrative vehicle for enabling licences and fees to be charged for intellectual property or drilling rights, and those kinds of things.

Mr. Peterson: In your opinion, then, the only way that this could allow higher user fees to any particular user in Canada is by getting rid of the provision that fees can apply only to the particular user and not to the class. It is only through the averaging provisions, which you are being given in this amendment, that any user could be charged more under the amendments than he could be under the present law.

Mr. Lacombe: It is my view that these provisions do not increase the scope for cost recovery, that the pursuit of cost recovery is now possible under the existing section 19. Section 19 existing is in fact used for that. What this does do is provide certainty with regard to a number of safeguards that had been good practice.

Mr. Peterson: Is the the Auditor General completely in concurrence with these amendments and with the statements that have been made?

Mr. Radburn: Mr. Peterson, I think it is really the role of the government to make some decisions of this sort. The earlier concerns we had were more in the nature of full disclosure of the results. A concern that was expressed earlier, which has been addressed, was with respect to the possibility that there might be a netting. We wanted to ensure that the results of these practices would be reported in a gross way rather than in a net way, so that this information would be available publicly. That was our concern at the time, and I believe the amendments have addressed that concern in terms of disclosure of results.

Mr. Stupich (Nanaimo—Cowichan): I think it is pretty clear that there is no widening of the scope provided for in this legislation, but the government is looking at charging fees on items on which no fees are currently being charged. They do not need this legislation for that. Therefore, while the legislation does not widen the scope, there is legislation that does provide for widening the scope, if the government wants to.

Mr. Lacombe: The government, as a matter of policy—good management for reasons of economic efficiency, efficiency in the use of resources—has in fact been, in certain areas where you have a specified service and a specified user, encouraging to some extent the use of user fees. But I would point out that one could argue that is also more equitable from the point of view of the taxpayer.

Mr. Stupich: Listen, we are not arguing the policy, I just wanted to make it clear that is the case.

In these notes that were distributed there is a note to the effect that user fee revenue is now a total of almost \$3 billion. Do you have any idea at all what target the government is looking at?

Mr. Lacombe: For 1990-91 I think they are looking at roughly an additional \$25 million or \$30 million. By 1992-93 that is up to something in the order of an additional \$200 million to \$250 million. I believe these were contained in the "Management Initiative Statement" made last December by the president of the Treasury Board.

[Translation]

M. Lacombe: Elle donne à l'administration le droit et les moyens de prélever des droits au titre de la propriété intellectuelle, ou même par exemple des droits de forage etc.

M. Peterson: Si donc, les frais d'utilisation augmentent, ce serait la conséquence de l'application de la notion de catégorie d'utilisateurs. Cette nouvelle disposition, qui permet de répartir entre tous les usagers les frais d'utilisation, est la seule qui pourrait être responsable de l'augmentation du prix imposé.

M. Lacombe: À mon avis, ces dispositions n'augmentent pas le pouvoir de recouvrement, il reste le même qu'à l'article 19 de la loi en vigueur. C'est déjà prévu à l'article 19. Par contre, on inscrit dans la loi un certain nombre de garanties, qui en pratique existaient déjà.

M. Peterson: Le vérificateur général est-il d'accord avec ces modifications, et les explications qui en ont été données?

M. Radburn: Monsieur Peterson, c'est véritablement au gouvernement de prendre ce genre d'initiative et de décision. Ce qui nous a préoccupé, par le passé, c'est la question de la divulgation des résultats. Et plus particulièrement du fait que l'on aurait pu, par exemple, se contenter de publier des résultats nets. Nous voulions être sûrs que les opérations et leurs résultats seraient publiés sous forme de chiffres bruts, pour que toute l'information soit rendue publique. Voilà ce qui faisait problème à l'époque, et je pense précisément que ces modifications règlent la question de la divulgation des résultats.

M. Stupich (Nanaimo—Cowichan): Avec ces modifications, la portée de la loi n'est pas élargie; pourtant le gouvernement envisage de facturer de nouveaux frais d'utilisation pour des services qui jusqu'ici sont gratuits. Mais pour cela, il n'a pas besoin de ces nouvelles dispositions. Ce sont donc effectivement des modifications qui n'élargissent pas la portée de la loi, pour cela, si le gouvernement le désire, il y a d'autres lois auxquelles on peut recourir.

M. Lacombe: La politique du gouvernement—qui vise à une bonne gestion pour des raisons d'efficacité économiques, et d'efficacité de l'utilisation des ressources—a effectivement été, là où l'on offrait un service plus particulier, d'encourager la facturation des frais d'utilisation. Mais je dois dire que du point de vue de l'utilisation des deniers du contribuable, c'est également plus juste.

M. Stupich: Ce n'est pas cette politique qui est en cause, je voulais simplement faire une petite mise au point.

Dans les documents qui nous ont été distribués, on fait remarquer que le recouvrement des coûts permet d'encaisser 3 milliards de dollars. Savez-vous si le gouvernement s'est fixé un objectif?

M. Lacombe: Pour 1990-1991, on espère 25 millions ou 30 millions en plus. À partir de 1992-1993, cela pourrait faire 200 ou 250 millions de plus. Je pense que ces chiffres sont contenus dans la déclaration du président du Conseil du Trésor du mois de décembre dernier présentant son Initiative d'amélioration de la gestion.

[Texte]

Mr. Stupich: Right now you are looking at \$250 million on top of \$3 billion. In British Columbia something like this was brought in and there was a tenfold increase in one of the fees; it became a very major source of revenue. Are you looking at any where you feel the cost far exceeds the revenue that is brought in now?

Mr. Lacombe: No, and let me try to explain this.

The target we have, particularly in comparison to the B.C. target, is very, very small. We also have a number of safeguards in our policy. There are in fact two consultation processes, one of which is required by the Treasury Board policy on user fees. In that process we want to know what the impact of the fees would be on the users.

• 1125

The second element of safeguard is involved with the regulatory process, where there is the regulatory register or intention that is done annually. There has to be an impact assessment of the fees at that point, or shortly after that, and again there is a consultation process. So there are a number of safeguards built into the actual establishment of the fees.

I might also point out that the establishment of the fees is not the responsibility directly of the Treasury Board. They are the responsibility of the minister responsible for the department.

Mr. Stupich: Charging someone a fee for using the Coast Guard service for rescue purposes might jeopardize the program, so you would not charge for that.

Mr. Lacombe: That is conceivable. One would have to look at the impact of that particular possibility. That is why within the policy and within the regulatory process there is a good deal of emphasis on determining what the impact of these fees would be. It is awfully hard to do that across the board. You have to look at each fee related to the service and the objectives of that service.

Mr. Stupich: In the opening statement someone said there was nothing new here. They have been trying to get this through for a long time. I do not know if it was 1987 or 1977. If it is so much in the realm of housekeeping, why does it take so long? Who has been holding it up? Who has been worrying about it?

Mr. McCrindell: I can only surmise that there is a legislative agenda, and while these changes are important to people like us in the financial management policy area, this is not at the top of the list, possibly because of other priorities. We are very grateful to have this opportunity to pursue it.

Mr. Stupich: I thought that might be the case, but I wanted to give you the chance to say so.

M. Côté (Richmond—Wolfe): Je dois vous dire qu'on ne peut qu'être d'accord sur les objectifs qui sous-tendent le projet de loi. On a toujours déploré que les services fournis par le gouvernement soient bien souvent déficitaires, que les

[Traduction]

M. Stupich: Vous pensez donc encaisser 250 millions en sus des 3 milliards de dollars. La Colombie-Britannique a suivi le même genre de politique, et dans un cas précis, le prix du service a été multiplié par 10; cela a permis d'encaisser beaucoup d'argent. Y a-t-il certains domaines où vous avez le sentiment que le service coûte beaucoup plus cher que le prix facturé?

M. Lacombe: Non, je vais vous expliquer pourquoi.

Nos objectifs, comparés avec ceux de la Colombie-Britannique, par exemple, sont tout à fait modestes. Nous avons également prévu un certain nombre de garanties. Il y a deux processus de consultation, dont l'un correspond à la politique du Conseil du Trésor en matière de frais d'utilisation. Cela nous permet précisément de tenir compte des conséquences, pour l'utilisateur, de la perception de ces frais.

Deuxièmement il y a un certain nombre de dispositions concernant la procédure réglementaire, avec un registre ou un rapport annuel sur la réglementation. Une étude d'impact concernant ces frais d'utilisation est alors faite, ou peu après, et il y a à nouveau consultation. Voilà donc un certain nombre de garanties et de mesures de précaution qui concernent ces frais d'utilisation.

J'ajoute que les frais ne sont pas calculés directement par le Conseil du Trésor. C'est le ministre du ministère concerné qui en a la responsabilité.

M. Stupich: Mais si l'on impose des frais d'utilisation pour les opérations de sauvetage de la garde côtière, c'est peut-être tout le programme qui va s'en trouver menacé. On peut alors imaginer que vous abandonniez l'idée de percevoir quoi que ce soit.

M. Lacombe: Exactement. Il faudra décider en fonction de chaque cas particulier. Voilà pourquoi on insiste dans les directives et dans la procédure réglementaire sur la nécessité de bien évaluer les conséquences que cela aurait. On ne peut pas prendre de décision générale, il faudra dans chaque cas voir si les frais perçus sont en rapport avec le service et les objectifs du programme.

M. Stupich: Quelqu'un, au moment de votre déclaration liminaire, a dit qu'il n'y avait rien de nouveau, et que cela faisait longtemps que ces dispositions étaient à l'étude. Vous parlez de 1987 ou 1977. Si ce n'est qu'une modification technique, pourquoi attendre si longtemps? Où est-ce que cela bloquait? Est-ce que les nouvelles dispositions gênaient certains?

M. McCrindell: Je suppose simplement que le gouvernement a un ordre du jour législatif, et même si ce genre de projet de loi est très important pour nous, qui sommes responsables de la gestion des finances publiques, il ne faisait peut-être pas partie des projets de loi prioritaires du gouvernement. Nous sommes, en ce qui nous concerne, ravis qu'on ait enfin débouché.

M. Stupich: C'est ce que je pensais, je voulais simplement vous l'entendre dire.

Mr. Côté (Richmond—Wolfe): I have to say that we can only agree with the objectives of the legislation. People have complained about the fact that government services were very often working at a loss, because cost-recovery was not

[Text]

recouvrements ne soient pas possibles, etc. Je vois là un objectif de haute valeur dans la mesure où on veut se rapprocher d'une meilleure rentabilité, proche de celle de l'entreprise privée. Je suis donc d'accord sur les objectifs de ce projet de loi.

Je ne sais pas si vous avez reçu cette lettre d'inquiétude que nous a fait parvenir l'Association des armateurs canadiens. Dans leur lettre, les armateurs remettent en question ce déplacement de l'autorité du Parlement à l'exécutif. Au cas où vous n'auriez pas encore reçu cette lettre, j'aimerais vous en citer une partie. J'aimerais aussi que vous ébauchiez une espèce de réponse préliminaire, quitte à leur répondre ultérieurement de façon plus détaillée. Je vous cite la lettre en anglais:

It is our preliminary view that clause 6 of the bill will, in effect, transfer from Parliament to the executive the right to determine for the future whether and to what extent the classes of users will be required to pay for any services and facilities provided by the Government of Canada. This would be true in respect of services or facilities required to be provided to all Canadians by an act of Parliament, even where the act did not contemplate the levy of a charge on anyone. Such a delegation of power to the executive by Parliament would seem an extraordinary measure.

Que pensez-vous de cette interrogation qu'on nous fait parvenir? Quelle réponse pouvez-vous leur donner tout de suite?

Mr. Lacombe: Yes, I do. I disagree with the fact that there is this large transfer of power from Parliament to the executive. As I indicated earlier, the current section 19 of the Financial Administration Act embodies that similar type of power for the establishment of user fees. The one change, as I have indicated, is with regard to the class of user. Quite honestly, the intent of that use of class of user was to allow averaging of price or cost over a number of users, as I indicated earlier.

• 1130

The third point I would make in responding to the question is that the current amendments make the Financial Administration Act and user fees under it a residual power subject to other acts of Parliament. As you may know, under the current section 19 one element—I think it is paragraph (b)—does not make this authority in the Financial Administration Act subject to the powers in other acts of Parliament.

So I would argue quite strongly that this is in fact going the opposite way and making all user fees subject to the other acts of Parliament, as a residual power.

M. Côté: Pouvez-vous me citer textuellement cette disposition législative pour me permettre de mieux comprendre ce point de vue très important?

Mr. Lacombe: Paragraph 19.(b) in the existing law begins:

Notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of the facility, but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council...

—and it continues—

[Translation]

possible etc. Inasmuch as it is trying to improve cost-efficiency, in a business-like approach, it is a highly laudable objective. I totally agree with the purpose of this legislation.

I do not know if you received that letter by the Canadian Shipowners Association voicing their concerns. The shipowners question this shift of power from Parliament to the Executive. If you have not received that letter, I will be glad to read part of it. I also would be happy if you could give some preliminary response, before you answer to those concerns in a more detailed fashion. I am going to read it in English:

À première vue l'article 6 du projet de loi aura pour effet de transférer du Parlement à l'exécutif le droit de déterminer à l'avenir les frais d'utilisation perçus auprès des différentes catégories d'utilisateurs. Cela s'appliquera notamment à tous les cas de fourniture de services exigés par la Loi, même si aucune disposition de la loi ne porte sur la perception de ce droit ou de ce frais d'utilisation. Cette délégation de pouvoir au profit de l'exécutif semble exorbitante.

What do you think about that letter? What kind of reaction does it suggest to you, on the spot?

M. Lacombe: Je ne pense pas qu'il y ait un tel transfert de pouvoir du Parlement vers l'exécutif. Comme je l'ai dit, l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques en vigueur donne déjà au gouvernement ces pouvoirs en matière de perception de frais d'utilisation. La seule modification, que j'ai indiquée, concerne la notion de catégorie d'utilisateurs. Très honnêtement, l'intention de cette disposition est de permettre que le coût soit réparti entre tous les utilisateurs, je l'ai expliqué.

La troisième remarque que j'aimerais faire pour répondre à la question est que les modifications proposées assujettissent la Loi sur la gestion des finances publiques et les frais d'utilisation aux autres lois votées par le Parlement. Comme vous le savez, l'actuel article 19 de la loi... je pense qu'il s'agit de l'alinéa b)... n'assujettit pas aux autres lois votées par le Parlement ce pouvoir de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Je suis donc convaincu que la modification va dans le sens contraire et attribue aux autres lois votées par le Parlement un pouvoir résiduel sur tous les frais d'utilisation.

Mr. Côté: Could you quote exactly this clause in order to enable me to understand this very important point?

M. Lacombe: L'alinéa 19.b) de la loi existante se lit comme suit:

Par dérogation aux dispositions législatives applicables en l'espèce...

...Etc., etc...

[Texte]

... authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or use of the facility is provided.

I would draw your attention to that wording "Notwithstanding the provisions of any Act of Parliament relating to that service or the use of that facility". This is the old section 19, and it says notwithstanding any law relating to that.

The bill has in it proposed section 19.3, which reads as follows:

Regulations and orders under sections 19 and 19.1 are subject to the provisions of any Act of Parliament relating to the service or the use of the facility, or to the right or privilege. . .

So in that sense this is, if you will, more demanding than the current FAA in terms of respecting the provisions of laws relating to the service or facility for which one would be charging the user fee.

The Chairman: May I just step in here for a moment to clarify this very issue in my own mind.

I chaired a legislative committee several years ago on a bill that would amend the Canada Shipping Act, Bill C-75, and at that time we were virtually deluged with witnesses objecting to the fact that small pleasure craft would be subjected to fees, for the first time, I believe, in many instances.

Are you telling me that this bill would now make pleasure ships, under the Canada Shipping Act, or Harbours Act, or whatever it was at that time, subject to fees? We had an exclusionary list, as you will recall, based on the length of the ship, under so-many feet. Would this bill allow the appropriate minister to put those small pleasure craft back into the fee schedule? Just in simple terms, yes or no.

Mr. Lacombe: Let me respond in two ways. If it were explicitly addressed in the Canada Shipping Act, then that would take precedence over the Financial Administration Act amendments we are talking about here.

The second point I would like to make is that with regard to fees generally, the current section 19, if it were not covered explicitly in the Canada Shipping Act or any other area, does allow for the establishment of fees by the appropriate minister. So if it is explicitly covered by the Canada Shipping Act, then that would take precedence over these amendments to the Financial Administration Act.

Mr. Crosby (Halifax West): It is apparent from the discussion in this committee and from the discussion of Bill C-91 on second reading in the House of Commons that the major area of concern is user fees, there being few other than technical points that can be raised with respect to all the other provisions.

I think it is important that we clarify all aspects of the user-fee provision represented by clause 6 of the bill and as it amends section 19.

[Traduction]

... autoriser le ministre compétent à fixer ce prix et assortir son autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

J'attire votre attention sur l'expression: «Par dérogation aux dispositions législatives applicables en l'espèce...». L'ancien article 19 précise donc que la loi sur la gestion des finances publiques a préséance sur toute autre loi.

Par opposition, la clause 19.3 du projet de loi se lit comme suit:

Les règlements et arrêtés visés aux articles 19 et 19.1 sont assujettis aux dispositions des lois fédérales concernant la prestation des services, la mise à disposition des installations ou l'octroi des droits ou avantages. . .

Dans un sens, si vous voulez, le projet de loi est plus exigeant que la loi actuelle quant au respect des dispositions des lois se rapportant à la prestation des services ou à la mise à disposition d'installations contre le paiement de frais d'utilisation.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant pour préciser tout cela.

Il y a plusieurs années, j'ai présidé un comité chargé d'examiner le projet de loi C-75 modifiant la loi sur la marine marchande du Canada. À l'époque, nous avons été quasiment submergés par des témoins qui s'opposaient à l'application, pour la première fois dans bien des cas, de frais de service aux petites embarcations de plaisance.

D'après vous, est-ce que les bateaux de plaisance relevant de la Loi sur la marine marchande du Canada ou de la Loi sur les Commissions de port seront en vertu de la nouvelle loi, assujettis à des frais d'utilisation? Vous vous souvenez peut-être que nous avons une liste d'exclusion tenant compte de la longueur des embarcations. Est-ce que ce projet de loi autorisera le ministre compétent à imposer des frais d'utilisation aux petits bateaux de plaisance? Répondez tout simplement par oui ou par non.

M. Lacombe: Je vais vous répondre de deux façon. Les mesures mentionnées explicitement dans la loi sur la marine marchande du Canada auront préséance sur les modifications de la Loi sur la gestion des finances publiques dont nous parlons maintenant.

Deuxièmement, en ce qui a trait aux frais de service de manière générale, l'actuel article 19 autoriserait le ministre compétent à imposer des frais d'utilisation si ceux-ci n'étaient pas mentionnés explicitement dans la Loi sur la marine marchande du Canada ou dans un autre texte. Par conséquent, les cas explicitement prévus par la Loi sur la marine marchande du Canada auront préséance sur les modifications de la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. Crosby (Halifax-Ouest): D'après ce que j'entends ici aujourd'hui et d'après le débat qui a eu lieu en deuxième lecture à la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-91, il semble que ce soit les frais d'utilisation qui soulèvent le plus de questions. Toutes les autres dispositions ne posent que quelques points techniques.

Je crois qu'il est important de faire la lumière sur toutes les dispositions de l'article 6 du projet de loi relative aux frais d'utilisation et sur la façon dont il modifie l'article 19.

[Text]

In general, is it fair to say that the purpose of the new provision is strictly to establish the process for implementing user fees rather than to deal with the substance of user fees—if I can make that distinction?

Mr. Lacombe: As I would see it, first of all, the purpose is to include in the law certain processes, procedures that were good practice before.

The second thing it does is to clarify, by use of the words “classes of users”, this ability to average the fee over a class of users so that one might be able to pursue more equitable solutions in the establishment of fees.

The third thing it does, as we have just been discussing, is to make this a residual power subject to the provisions of any other act of Parliament. It makes that clear.

Coming back to your point, Mr. Crosby, another thing the bill essentially does is to make it clear that the regulatory process has to be followed. That was always the practice; this just makes it clear and puts it in the law. It introduces the notion of rights and privileges.

Those would be the major elements of the bill. It does clarify the process, the procedures, and puts into law certain safeguards that were followed as good practise but now are embodied in the law.

Mr. Crosby: If one reads the existing section 19 of the Financial Administration Act, you would have the impression that there is almost an absolute power to impose fees for services. There does not seem to be—at least with respect to paragraph 19.(1)(b)—any real limitation on the imposition of fees for services.

Mr. Lacombe: That would be my sense also of reading paragraph 19.(1)(b) as it now stands.

Mr. Crosby: Perhaps we could benefit from some further explanation of the regulatory process. Does that process, by its nature, provide for consultation with and prior information for those who would be affected by any user-fee implementation?

Mr. Lacombe: Let me run through two things, first the regulatory process, and then the things embodied in Treasury Board's policy on user fees. I hope you will see that there are two elements of consultation.

First, in terms of the regulatory process, as you know, the federal regulatory plan is published in December of each year and provides early notice of the department's intention to charge or introduce any changes in regulations for the upcoming year. It is designed to be an early warning—or an early signal to potential users, in this case—that the department is thinking about potential user fees.

During that process, a consultation goes on with the users. Moreover, once that consultation is finished, there is prepublication in draft form, in the *Canada Gazette*. Part I, of the potential changes in fees or the regulatory plan. That has to be done at least 30 days in advance. In most cases it is done within a longer time period. Following the period of pre-publication and consultation that goes on subsequent to it, the sponsoring department would consider the feedback

[Translation]

De manière générale, je crois qu'on peut dire que la nouvelle disposition a strictement pour objet de créer un processus d'application de frais d'utilisation plutôt que d'analyser la raison d'être de ces frais. Peut-on faire ce genre de distinction?

M. Lacombe: À mon avis, l'objectif est tout d'abord d'inclure dans la loi des processus ou des procédures qui s'appliquaient déjà auparavant dans la pratique.

Deuxièmement, le projet de loi clarifie, en utilisant le mot «catégorie», la possibilité de répartir le prix sur toute une classe d'usagers de manière à trouver des solutions plus équitables pour l'établissement des frais.

Troisièmement, la modification accorde, comme nous venons de le dire, un pouvoir résiduel sous réserve des dispositions des autres lois votées par le Parlement. Cela est clairement défini.

Pour revenir à votre remarque, monsieur Crosbie, le projet de loi précise clairement qu'un processus de réglementation doit suivre. Cela se passe toujours de cette manière, mais, cette fois, c'est indiqué clairement dans la loi. Le projet de loi propose la notion de droits et d'avantages.

Ce sont là les principaux éléments du projet de loi. Il donne des précisions quant aux processus et aux procédures et il inclut dans la loi certaines garanties qui étaient respectées dans la pratique mais qui sont désormais sanctionnées par la loi.

M. Crosby: À la lecture de l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques, on a l'impression que le pouvoir d'imposer des frais de prestation de services est pratiquement absolu. Il ne semble pas qu'il y ait, tout au moins d'après l'alinéa 19.(1)b), de limite réelle à l'imposition de frais de prestation de services.

M. Lacombe: C'est également mon interprétation de l'alinéa 19.(1)b) actuel.

M. Crosby: Certaines explications supplémentaires au sujet du processus de réglementation ne seraient peut-être pas superflues. Est-ce que ce processus, de par sa nature, prévoit une certaine consultation avec les usagers et la distribution préalable d'informations aux personnes touchées par la mise en oeuvre de frais d'utilisation?

M. Lacombe: Je vais vous parler d'abord du processus de réglementation avant de passer aux dispositions de la politique du Conseil du Trésor concernant les frais d'utilisation. J'espère que vous noterez qu'il y a deux éléments de consultation.

Tout d'abord, pour ce qui est du processus de réglementation, vous savez que le gouvernement fédéral publie chaque année, au mois de décembre, un plan de réglementation dans lequel le ministère indique son intention de facturer des frais ou de proposer des changements aux règlements au cours de l'année à venir. Ce plan permet au ministère de faire savoir qu'il envisage l'application de frais d'utilisation. Dans le cas qui nous préoccupe, le ministère avertit les usagers éventuels.

Les usagers sont consultés au cours de ce processus. Par ailleurs, une fois que la consultation a eu lieu, les modifications de tarif ou le plan de réglementation font l'objet d'une publication préliminaire dans la partie I de la *Gazette du Canada*. Cette publication doit avoir lieu au moins 30 jours à l'avance, et dans la plupart des cas, les délais sont largement respectés. Après la période de pré-publication et de consultation qui s'ensuit, le ministère prend

[Texte]

received as a result of the pre-publication and either adjust its proposal or not adjust its proposal, depending upon the feedback received. The documents are then submitted for legal and policy review and then would be moved through for a formal Order in Council. That is the regulatory process.

In terms of the Treasury Board policy, the policy calls for a very stringent process of consultation with potential users and affected users. It makes it very clear that Treasury Board expects that kind of consultation process to go on. In the cases of both the federal regulatory process and the Treasury Board process, there has to be an analysis of the effect of the fees on potential users. At the same time, the Treasury Board process makes clear that we would not like to see user fees compromise the objectives of any program or service to which the fees would be applied.

• 1140

Mr. Crosby: Does the reference to the recommendation of Treasury Board in the new provision—it is also contained in the existing section 19—ensure the application of the rules of Treasury Board that you mentioned, or can it be turned on or turned off as—

Mr. Lacombe: No, Treasury Board rules apply to everybody.

Mr. Crosby: Would it be fair to say there would be a greater standardization as a result of the user fee process?

Mr. Lacombe: Of the process leading up to to the consideration of the user fees and their potential implementation, definitely.

Mr. Crosby: Mr. Chairman, those are kind of “softball” questions, but there is perhaps a little harsher area to be answered—the Canadian Shipowners Association and the Shipping Federation of Canada. My colleague Mr. Côté pointed out some concerns about the user fee provisions, and they appear to be legitimate concerns, but I hope there is an answer or a response to those concerns.

Let me try to indicate a major concern. While the cost recovery limitation is a safeguard, I can see some difficulty in trying to determine whether that limitation has been reached in a particular case. Can you give us any assistance on that point? How does a user determine whether the cost recovery limitation has been exceeded?

Mr. Lacombe: It is difficult for me to answer that question on a specific case or in the absence of facts in a specific case. I would assume that through the consultation process, the users and the department involved would have to reach some agreement on the costs of providing that service. That would have to be done in some objective way. As I have indicated in responding to Mr. Peterson, the Treasury Board policy lays out guidelines on how these costs should be determined. Similarly, the guide to the costing of outputs, prepared by the office of the Comptroller General, also provides some insight that could be used in this regard. In the absence of the specific case, I would have to look at the

[Traduction]

connaissance des commentaires qu'il a reçus et décide de modifier ou non sa proposition. Ensuite, les documents font l'objet d'un examen juridique et politique avant d'être adoptés par décret. C'est ça le processus réglementaire.

La politique du Conseil du Trésor a des règles très strictes en matière de consultation des usagers éventuels et des usagers touchés par les nouvelles dispositions. Elle précise clairement que ce processus de consultation est obligatoire. Le processus réglementaire fédéral et le processus imposé par le Conseil du Trésor exigent tous deux une analyse des conséquences qu'auront les frais d'utilisation sur les usagers éventuels. Parallèlement, le processus du Conseil du Trésor précise clairement que l'application des frais d'utilisation ne doit pas aller à l'encontre des objectifs du programme ou du service auquel ils se rapportent.

M. Crosby: Dans la nouvelle disposition, est-ce que la référence à la recommandation du Conseil du Trésor—que l'on trouve également dans l'article 19 de la loi existante—garantit l'application des règles du Conseil du Trésor que vous avez mentionnées, ou a-t-on le choix de les appliquer ou non?

M. Lacombe: Non, les règles du Conseil du Trésor s'appliquent toujours.

M. Crosby: Est-ce qu'on peut dire que l'application des frais d'utilisation entraînera une plus grande normalisation?

M. Lacombe: Il y aura certainement une plus grande normalisation du processus concernant l'examen des frais d'utilisation et leur éventuelle application.

M. Crosby: Il s'agit là, monsieur le président, de questions mineures et il faudrait bien peut-être se pencher sur les questions plus délicates—l'Association des armateurs canadiens et la Fédération maritime du Canada. Mon collègue, M. Côté, a soulevé certaines questions au sujet des dispositions concernant les frais d'utilisation. Ce sont des préoccupations légitimes et j'espère qu'on leur trouvera une réponse.

Permettez-moi maintenant de passer à un problème grave. La limite imposée en matière de récupération des coûts constitue une garantie, mais j'ai l'impression qu'il peut être assez difficile, dans certains cas, de savoir si la limite a été atteinte. Pouvez-vous nous renseigner à ce sujet? Comment un usager peut-il savoir si la limite applicable à la récupération des coûts a été dépassée?

M. Lacombe: C'est difficile pour moi de répondre à cette question qui porte sur un cas bien précis, pour lequel on ne dispose d'aucune donnée. Je suppose que les usagers et le ministère devraient s'entendre, au cours du processus de consultation, sur les coûts de prestation du service. Il faudrait que ces coûts soient calculés de manière objective. Comme je l'ai dit dans ma réponse à M. Peterson, la politique du Conseil du Trésor contient des lignes directrices sur la manière de calculer ces coûts. D'autre part, le guide préparé par le bureau du contrôleur général au sujet du calcul des extrants, contient également des renseignements qui peuvent être utiles à cet égard. En l'absence de données précises, il

[Text]

methodology that was used and how it was done, and then determine whether it is reasonable and makes sense or not.

These costs would also be subject to some form of post-audit. There would be some auditing to ensure that the costs were appropriate.

Mr. Crosby: Would there be an internal auditing process comparable to—

Mr. Lacombe: I would assume departments would most definitely have an internal auditing process.

Mr. Crosby: So the results of any auditing process and the information itself would be available in some form to an inquirer.

Mr. Lacombe: I would assume so.

I should also say that in terms of the Treasury Board policy, the consultation process we see does not just occur at the time fees are being considered or being established for the first time. We see it as an ongoing part of the implementation of user fees, in recognition that if the user is paying or contributing toward the cost of a given service, the user should be given the opportunity to comment on the quality of the service—on all those kinds of things one would have if one was in some kind of exchange, as one would be under a user-fee situation. So it is ongoing.

Mr. Peterson: Since the only additional power you are obtaining is to have a class bear the cost, you must have certain applications for increased fees that you are concerned about. What are those?

Mr. Lacombe: Actually, I do not believe so. The concern was more generic than specific. The concern that gave rise to this was the example in the north I used earlier. It may not be a good example, but it is that kind of inequity that one might have been worried about.

• 1145

Mr. Peterson: But some application must have come to your attention in the past and, you said, section 19 limits you to charging the cost to the actual user as opposed to the class. These things do not arise in a vacuum. This is not a philosophy club. Someone must have wanted the fees increased.

Mr. Lacombe: This did not arise from a philosophy club but from Treasury Board, which when putting together its own policy on cost recovery thought of this as an issue. So we did not have a specific case in front of us; what we did have was an issue. As one thought through the policy there was this issue, so what do you do? Someone asked the question, so what do you do? That is how that particular issue was—

Mr. Peterson: Have you done any calculation as to who could win and who could lose, apart from the...? You are saying that northerners, under some type of program—you did not specify—might be winners.

[Translation]

faudrait étudier la méthode utilisée ainsi que la façon dont elle a été appliquée afin de savoir si le résultat est logique et raisonnable.

D'autre part, les coûts font l'objet d'une postvérification destinée à vérifier si les coûts établis sont appropriés.

M. Crosby: Est-ce qu'il y aurait un processus de vérification interne comparable à...

M. Lacombe: Je crois très certainement que les ministères soumettraient le tout à un processus de vérification interne.

M. Crosby: Par conséquent, un enquêteur pourrait prendre connaissance des résultats du processus de vérification et des informations elles-mêmes.

M. Lacombe: Probablement.

Je dois ajouter également que le processus de consultation prévu par la politique du Conseil du Trésor n'intervient pas uniquement au moment où il est envisagé d'exiger des frais ou lorsque ces frais soient appliqués pour la première fois. Il s'agit d'un processus continu qui accompagne l'application des frais d'utilisation et qui reconnaît que l'utilisateur qui paie ou contribue au coût d'un service donné, a le droit de faire des observations sur la qualité du service qu'il obtient—ainsi que sur tout autre détail important dans une situation d'échange, comme c'est le cas lorsqu'on applique des frais d'utilisation. Par conséquent, c'est un processus continu.

M. Peterson: Puisque le seul pouvoir supplémentaire que vous obtenez est de répartir les coûts sur toute une catégorie d'utilisateurs, vous devez probablement recevoir certaines demandes d'augmentation des frais?

M. Lacombe: Pas vraiment. Les préoccupations sont plus générales que spécifiques. C'est l'exemple du Nord que j'ai cité tout à l'heure, qui a soulevé ce genre de question. Ce n'est peut-être pas un bon exemple, mais c'est le genre d'injustice qui peut soulever certaines questions.

M. Peterson: Mais, vous avez dû être déjà saisis de certaines demandes et vous avez dit que l'article 19 vous oblige à facturer le coût à l'utilisateur plutôt qu'à la catégorie d'utilisateurs. Après tout, toutes ces décisions ne sont pas prises en vase clos. Ce n'est pas un cénacle de philosophes. Il doit bien y avoir quelqu'un à l'origine de l'augmentation des frais.

M. Lacombe: La décision ne provient pas d'un cénacle de philosophes, mais du Conseil du Trésor qui a pensé à cette possibilité lors de l'élaboration de sa propre politique de recouvrement des coûts. Par conséquent, ce n'est pas un cas précis que nous avons devant nous, mais une perspective nouvelle. Nous étions en train de préparer la politique lorsque nous avons entrevu cette possibilité. Quelqu'un a soulevé la question. Qu'allions-nous faire? C'est de cette manière que...

M. Peterson: Avez-vous essayé de savoir qui seraient les gagnants et qui seraient les perdants, mis à part...? Vous avez signalé que les habitants du Nord seraient gagnants, grâce à un certain type de programme que vous n'avez pas précisé.

[Texte]

Mr. Lacombe: Again, this is a broad, enabling piece of legislation. In the absence of the specific case it is hard to reach that judgment. But what we did know—the generic issue, if you will—is that if you charged the actual cost related to the user the way the current law is stated, you will end up with inequities. That was the view.

Mr. Peterson: Another subject. You have been considering these reviews of the Financial Administration Act for how many years?

Mr. McCrindell: The last time we amended the Financial Administration Act was with Bill C-96 in 1983. It is part of our job to make sure that legislation is kept current and up to date.

Mr. Peterson: So it has been about seven years. I notice that you did not bring forth an amendment to limit the use of Governor General warrants for the purpose of raising money. Did you contemplate such an amendment?

Mr. Lacombe: My understanding is that the use of special Governor General warrants have always been in compliance with the law and therefore there was no need to amend the warrants.

Mr. Peterson: But there have been appeals since their use on four or five occasions in 1989 when the House was not sitting. Even when it was sitting there were appeals to consider amendments to the power to use Governor General warrants for raising revenue. Did you consider the representations that were made?

Mr. Lacombe: I cannot give you a direct answer to that. I can tell you that no consideration was given to changing any clauses with regard to special Governor General warrants because they were used in compliance with the Financial Administration Act at the time they were used.

Mr. Peterson: I know, but everything you have done in the past—

Mr. Crosby: Mr. Peterson, the solution was to avoid the circumstances that gave rise to the complaints.

Mr. Peterson: With all due respect, it is not an answer to say that everything you have done in the past has been in compliance with the law. Of course it has been in compliance with the law. Even your costing of various services has been in compliance with the law.

Bill C-211 asked for a reconsideration of the use of Governor General warrants. Surely that must have been part of your consideration in when these major amendments come so infrequently to what you consider to be the key piece of financial legislation in the country. Surely there must be someone who has an opinion on whether Bill C-211 or some variation of it limiting the use of Governor General warrants was a valid consideration.

Mr. Lacombe: What I can say is that in terms of the current provisions for special Governor General warrants, as I indicated there was a view that there was no need to change the law. I am not an expert in this area but I understand there were circumstances in Australia where they did not have provisions similar to ours and the result was an election.

Mr. Peterson: Do you have anything against that right now?

[Traduction]

M. Lacombe: Je répète qu'il s'agit là d'une loi générale d'autorisation. Je ne peux vous donner de réponse en l'absence de données précises. De manière générale, cependant, je peux dire qu'il ne serait pas équitable de facturer les coûts réels aux usagers selon les dispositions actuelles de la loi. Voilà le raisonnement.

M. Peterson: Autre sujet. Depuis combien d'années préparez-vous ces modifications à la Loi sur la gestion des finances publiques?

M. McCrindell: C'est en 1983, avec le projet de loi C-96, que nous avons modifié pour la dernière fois la Loi sur la gestion des finances publiques. Notre travail consiste à garder la loi à jour.

M. Peterson: Par conséquent, cela fait environ sept ans. Je remarque que vous n'avez pas proposé de modification limitant le recours aux mandats du gouverneur général pour obtenir des fonds. Avez-vous envisagé une telle modification?

M. Lacombe: À mon sens, le recours aux mandats spéciaux du gouverneur général a toujours été conforme à la loi. Par conséquent, il n'était pas nécessaire de modifier les mandats.

M. Peterson: Pourtant, le recours aux mandats du gouverneur général a été contesté à quatre ou cinq reprises en 1989, lorsque la Chambre ne siégeait pas. Certains ont même demandé, lorsque le Parlement était en session, d'envisager de modifier le pouvoir d'utiliser les mandats du gouverneur général pour obtenir des fonds. Avez-vous tenu compte des arguments présentés?

M. Lacombe: Je ne peux pas vous répondre directement. Je peux vous dire que nous n'avons pas envisagé de modifier les articles concernant les mandats spéciaux du gouverneur général, étant donné qu'à l'époque où ils ont été utilisés, ils étaient conformes à la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. Peterson: Je sais, mais tout ce que vous avez fait jusqu'à présent...

M. Crosby: Monsieur Peterson, la solution consistait à éviter les conditions qui ont donné lieu aux protestations.

M. Peterson: Sauf votre respect, j'estime que vous ne répondez pas à ma question en disant que toutes les mesures que vous avez prises jusqu'à présent sont conformes à la loi. C'est certain que vous avez respecté la loi. Même la facturation de divers services est conforme à la loi.

Le projet de loi C-211 demandait d'examiner le recours aux mandats du gouverneur général. Vous avez certainement dû y penser puisqu'il est rare que d'importantes modifications soient apportées à cette loi, que vous considérez comme la pièce maîtresse de la législation financière canadienne. Quelqu'un a bien dû s'interroger sur le bien-fondé du projet de loi C-211 ou sur quelques propositions analogues envisageant de limiter le recours aux mandats du gouverneur général.

M. Lacombe: Tout ce que je peux dire au sujet des dispositions actuelles concernant les mandats spéciaux du gouverneur général, c'est que la nécessité de modifier la loi ne s'est pas imposée. Je ne suis pas un expert en la matière, mais je crois que l'Australie a dû déclencher des élections, faute de pouvoir invoquer des dispositions semblables aux nôtres.

M. Peterson: Est-ce que vous avez quelque chose contre ça?

[Text]

Mr. Lacombe: My understanding is that there is absolutely no need to change the clause on special Governor General warrants.

• 1150

Mr. Peterson: I would like to have the minister appear before us to explain the reason for that view, because I know that there are many people who feel that the raising of money by warrants as opposed to full recourse to the parliamentary procedures is an abuse of power. Therefore I would welcome a full discussion before this committee on the use of Governor General warrants.

The Chairman: Mr. Peterson, the problem here is that I do not believe Governor General warrants are included in this bill, so what you are talking about now is probably out of order.

If you want a more general philosophical discussion you could probably enter into that with the minister himself, in another place.

Mr. Stupich: On page 7 of this document there is a reference to minimizing overhead and administrative costs. Is this something that the employees will be worrying about, that it is a way of privatizing some services, that work that was done by public employees will be done by someone else? Or is it something totally different?

Mr. McCrindell: This reference, sir, was simply to the fact that cost-sharing arrangements can be very beneficial because you have a joint undertaking of two jurisdictions such that each is not contributing and working on it separately. That was what the reference meant.

Mr. Stupich: Who charges water licence fees on the ocean, for booming grounds? Is that federal or provincial?

Mr. Lacombe: I cannot give you a direct answer to that one.

Mr. Stupich: How would you determine the costs of something like that? Again by negotiation, I suppose.

Mr. Lacombe: By consultation. As I have indicated, there are the Treasury Board guidelines relating to how these things might be costed out. In some cases you are quite right, it is very difficult, and the consultation process would focus on that.

Mr. Stupich: What is the status of a harbour board? Is that a crown corporation, a crown agency, the Nanaimo Harbour Board, for example? There are several harbour boards in British Columbia.

Mr. Gary Sheehan (Director, Policy and Corporate Information, Crown Corporations Directorate, Treasury Board Secretariat): Harbour boards are not crown corporations. They have different statuses. Some of them are departmental corporations and some of them, I believe, are non-governmental organizations where they are partly owned by the local municipalities.

Mr. Stupich: Well, the federal government appoints most of the members. One is appointed by the city and all the rest are appointed by the federal government.

[Translation]

M. Lacombe: À mon sens, il n'est absolument pas nécessaire de modifier l'article concernant les mandats spéciaux du gouverneur général.

M. Peterson: J'aimerais convoquer le ministre afin de lui demander de nous donner des explications, car je sais que beaucoup de gens pensent que l'obtention de fonds par mandats plutôt que par la procédure parlementaire habituelle est un abus de pouvoir. C'est pourquoi, j'aimerais un débat complet en comité sur le recours aux mandats du Gouverneur général.

Le président: Le problème, monsieur Peterson, c'est que votre demande n'est pas pertinente puisque le projet de loi dont nous sommes saisis ne mentionne pas les mandats du gouverneur général.

Si vous voulez lancer un débat philosophique plus général sur la question, vous pouvez probablement en parler au ministre lui-même, mais ailleurs.

M. Stupich: À la page 7 de ce document, vous parlez de réduire les frais généraux et les dépenses d'administration. Est-ce que cela devrait être une source de préoccupation pour les employés, étant donné qu'il y a un risque de privatisation de certains services fournis jusqu'à présent par des fonctionnaires? Ou alors, est-ce quelque chose de totalement différent?

M. McCrindell: Cela signifie tout simplement que les dispositions de partage des coûts peuvent être très rentables, étant donné qu'en vertu d'un tel accord de financement, chaque participant contribue financièrement en fonction des services fournis. Voilà ce que cela veut dire.

M. Stupich: Qui impose les tarifs de concession d'eau sur les océans et les droits d'aire de flottage? Est-ce le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial?

M. Lacombe: Je ne peux pas vous répondre directement.

M. Stupich: Comment calculer les coûts de tels services? Je suppose que cela donne lieu à des négociations.

M. Lacombe: Cela se fait par consultation. Comme je l'ai indiqué, le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices établissant de quelle manière ces coûts doivent être établis. Vous avez raison de dire que, dans certains cas, c'est une opération très difficile. Le processus de consultation porterait là-dessus.

M. Stupich: Quel est le statut d'un conseil de port? Est-ce une société d'État ou un organisme d'État? Il y a plusieurs conseils de port en Colombie-Britannique, mais prenons l'exemple du Conseil de port de Nanaimo.

M. Gary Sheehan (directeur, Politique de l'information sur les sociétés, Direction générale des sociétés d'État, Secrétariat du Conseil du Trésor): Les conseils de port ne sont pas des sociétés d'État. Ils ont un statut différent. Certains sont des établissements publics et d'autres, je crois, des organismes non gouvernementaux qui appartiennent partiellement aux municipalités locales.

M. Stupich: Pourtant, c'est le gouvernement fédéral qui nomme la plupart des membres. La ville en nomme un et tous les autres sont nommés par le gouvernement fédéral.

[Texte]

Mr. Sheehan: A crown corporation is something where the federal government has 100% control of the entity. So the fact that—

Mr. Stupich: You are not looking at harbour boards as a source of dividends.

Mr. Sheehan: The provision under the Crown Corporations Act, Part X of this bill, only deals with crown corporations. The dividend provision only deals with crown corporations.

Mr. Stupich: What is the status of the St. Lawrence Seaway organization?

Mr. Sheehan: I believe the St. Lawrence Seaway is a crown corporation and it is a three-one crown corporation, a non-commercial crown corporation.

Mr. Stupich: So you are not looking at something like that for a source of dividends?

Mr. Sheehan: It is possible conceptually that the St. Lawrence Seaway would be able to pay dividends but that is not... The proposed amendments with respect to dividends really deal with three-two corporations and therefore will not be specifically related to the St. Lawrence Seaway.

Mr. Stupich: Again I am looking at the experience in B.C. I was the one who referred to that \$500 million in the House. Increasing the revenue of crown corporations is a neat way of getting more revenue for the government. It simply increased our fees and then the crown corporations were required to pay dividends. Do you have something like that in mind? What sort of crown corporations are you looking at as a source of dividends, and how much do you expect to get?

Mr. Sheehan: The underlying rationale for the proposal with respect to dividends was reached after a four-year analysis involving the crown corporations, the ministers' offices, the departments that were related to the crown corporations, and the crown corporations themselves. All one was attempting to do with this proposal was to ensure that the board of directors and the management of the corporation anticipated a return on the government's equity in formulating their plans, and the possibility of paying dividends to the government if they did earn a profit. It was not part of a plan, nor a policy shift, to increase or extract significantly more revenue from the crown corporations.

• 1155

Mr. Stupich: Has this been applied in the past? Have you been getting dividends from any crown corporation?

Mr. Sheehan: Yes, in fact in 1989 I think dividends from crown corporations totalled about \$118 million. That was reported in volume III of the Public Accounts.

Mr. Stupich: In other words, I should know it.

Mr. Sheehan: No, I am sorry; I am trying to remember what the number is. I apologize for that.

[Traduction]

M. Sheehan: Dans le cas d'une société d'État, le gouvernement fédéral exerce un contrôle à 100 p. 100. Par conséquent...

M. Stupich: Les conseils de port ne vous paraissent donc pas être générateurs de dividendes.

M. Sheehan: Les dispositions de la partie X du projet de loi, consacrées à la Loi sur les corporations de la Couronne, concernent uniquement les sociétés d'État. Les dispositions relatives aux dividendes concernent uniquement les sociétés d'État.

M. Stupich: Quel est le statut de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent?

M. Sheehan: Je crois que l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent est une société d'État de type trois-un, une société d'État non commerciale.

M. Stupich: Par conséquent, elle ne retient pas votre attention comme source de dividendes?

M. Sheehan: Il est possible théoriquement que l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent puisse payer des dividendes, mais ce n'est pas... Les modifications proposées au sujet des dividendes concernent en fait les sociétés où le rapport est de trois pour deux, et elles ne s'appliquent donc pas expressément à l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

M. Stupich: Je me réfère encore à la situation en Colombie-Britannique. C'est moi qui avait parlé des 500 millions de dollars à la Chambre des communes. Le gouvernement peut facilement augmenter ses rentrées en augmentant les recettes des sociétés d'État. Il suffit d'augmenter les tarifs et de demander que les sociétés d'État paient des dividendes. Avez-vous pensé à une formule de ce genre? Quelles sont les sociétés d'État qui vous paraissent capables de générer des dividendes et quel montant prévoyez-vous obtenir?

M. Sheehan: Il a fallu quatre années d'analyse et de collaboration entre les sociétés d'État et les ministères dont elles relèvent, ainsi que les bureaux des ministres pour mettre au point les principes de base sur lesquels se fonde la proposition concernant les dividendes. Le seul objectif de cette proposition était d'inciter le conseil d'administration et la direction de la société à prévoir un certain rendement pour le gouvernement lors de la formulation de son plan, ainsi que la possibilité de payer des dividendes au gouvernement en cas de bénéfices. Il ne s'agissait pas d'un plan ou d'une politique destinés à augmenter de manière significative les recettes produites par les sociétés d'État.

M. Stupich: Est-ce que cela est déjà arrivé? Avez-vous déjà perçu de dividendes de sociétés d'État?

M. Sheehan: Oui, je crois qu'en 1989, le total des dividendes provenant des sociétés d'État se chiffrait à environ 118 millions de dollars. Cela figure dans le volume III des Comptes publics.

M. Stupich: Autrement dit, j'aurais dû le savoir!

M. Sheehan: Non, je suis désolé, ce n'est pas ce que je voulais dire. J'essayais de me rappeler le chiffre exact.

[Text]

Mr. Stupich: I did not mean it that way. What is the estimate for 1992-93? You can come back to that later.

Mr. Sheehan: The estimate over the next two years is about \$150 million. That number has been built into the fiscal framework and was part of the last budget of the Minister of Finance.

Mr. Stupich: You do not see this as a significant way of reducing the deficit or the debt.

Mr. Sheehan: When we talk to the crown corporations about their plans, often we talk to them about the dividend. We ask whether the dividend proposal they have is adequate, whether it is too much, whether it is reasonable. This amendment is a reflection of the fact that there was not anything in the act about dividends, whereas dividends are a normal part of the planning process of corporations, particularly private sector corporations and commercial crown corporations.

Mr. Stupich: It is my experience in B.C. that has jaded me, I guess.

M. Larrivée (Joliette): Dans votre déclaration d'ouverture, que je n'ai malheureusement pas eu le temps de lire en entier, vous dites à la page 3:

...le projet de loi comporte quelques modifications mineures touchant l'organisation de l'appareil gouvernemental...

Vous parlez de:

-donner un fondement législatif au rôle joué par le Conseil dans la gestion et la mise en valeur, pour l'ensemble de la Fonction publique, des biens immobiliers du gouvernement...

Pouvez-vous m'expliquer ce que cela veut dire exactement?

Mr. McCrindell: As we indicated earlier, in this bill we are trying to give legal certainty to things that are already taking place. In the Treasury Board right at the moment, and I think it has been in existence for a while, there is a bureau of real property management.

The thing that has been lacking is that in the Financial Administration Act, which details quite precisely the role of the Treasury Board as a kind of corporate manager of government, looking after financial management and personnel management and so on, there is no specific reference to this very important asset, which is real property.

All we are really doing in this legislation is recognizing that the corporate manager of government cannot carry out its function unless it also has control of this vital resource. It is simply indicating that the Treasury Board will carry out this function by doing such things as having a strategic perspective on federal real property and how to its property and land in geographical locations, implementing a real-property managerial framework which clearly identifies the managers of federal real property and makes them accountable, examining on an as-needed basis the particulars of any real property transaction to ensure conformity with the government's long-term strategic policies, and generally,

[Translation]

M. Stupich: Ne vous inquiétez pas, mon commentaire n'était pas mal intentionné. Quelles sont les prévisions pour 1992-1993? Vous pourrez y revenir plus tard.

M. Sheehan: Nous prévoyons des dividendes d'environ 150 millions de dollars pour les deux prochaines années. Ce chiffre fait partie intégrante du cadre fiscal et a été mentionné dans le dernier budget du ministre des Finances.

M. Stupich: Cela ne vous paraît pas être un moyen important de réduire le déficit ou l'endettement.

M. Sheehan: Nous évoquons souvent la question des dividendes lorsque nous discutons des plans avec les sociétés d'État. Nous leur demandons si les dividendes proposés leur paraissent appropriés, trop élevés ou raisonnables. La raison d'être de cette modification, c'est qu'il n'y avait rien à ce sujet dans la loi jusqu'à présent, alors que les dividendes font partie intégrante du processus de planification des sociétés, en particulier les sociétés du secteur privé et les sociétés d'État commerciales.

M. Stupich: Je suis probablement blasé depuis les années que j'ai passées en Colombie-Britannique.

Mr. Larrivée (Joliette): I have not had the time to read completely your opening remarks, but you say this on page 2:

...in addition, there are a couple of minor organizational amendments...

And then, on page 3:

-provide a formal legislative basis for its involvement in managing and developing, for the government as a whole, federal real property...

Can you explain what does that mean exactly?

M. McCrindell: Comme je l'ai déjà dit, le projet de loi cherche essentiellement à entériner des pratiques qui ont déjà cours. Il existe au Conseil du Trésor, depuis quelque temps déjà, un bureau de gestion des biens immobiliers.

Or, la Loi sur la gestion des finances publiques qui détaille de manière assez précise le rôle du Conseil du Trésor en tant que gestionnaire du gouvernement, chargé de l'administration financière et de l'administration du personnel, etc., ne mentionne pas précisément cet actif très important que sont les biens immobiliers.

Le projet de loi que nous proposons ne fait que reconnaître que l'organisme qui est responsable de la gestion du gouvernement ne peut exercer ses fonctions tant qu'il n'a pas également le contrôle de ses ressources vitales. Il indique simplement que le Conseil du Trésor exercera cette fonction en élaborant une perspective stratégique en ce qui concerne les biens immobiliers fédéraux et la gestion de ces biens et propriétés dans diverses régions, en mettant en oeuvre une structure de gestion des biens immobiliers qui identifie clairement les gestionnaires des biens fédéraux et les rend responsables de leur gestion, en examinant, selon les besoins, les détails de toutes les transactions foncières afin de

[Texte]

which is a very important aspect and which we are doing by the way, co-ordinating the maintenance of information on real property holdings.

M. Larrivée: Au dernier paragraphe de la page 6, vous dites ceci:

—la proposition 45 donnerait à l'État le pouvoir général de facturer des intérêts sur les comptes en souffrance, ainsi que des frais administratifs visant à compenser les coûts occasionnés par les chèques sans provision. . .

N'était-ce pas une pratique courante? Je pensais que cela se faisait.

• 1200

Mr. McCrindell: Actually, there was no specific authority before this proposal had been made. The only specific authority was for taxation. The Income Tax Act does provide for charging of interest as you are probably well aware. However, the other types of revenues the government earns through a multitude of various sources, which total the \$3 billion target we were talking about earlier, do not have any general provision in the Financial Administration Act for the charging of interest.

I believe there are one or two exceptions where there has been special legislative authority. If I remember correctly, in the Aeronautics Act they have some authority to charge interest on overdue accounts. To be more business-like, if certain people are delinquent and they are not paying their bills to the government, we can now charge interest.

Mr. Larrivée: For example?

Mr. McCrindell: I can tell you one example in the case of the Aeronautics Act. They will collect landing fees from, say, a small airline. That airline is not paying the bill. After 30 days goes by, they send a follow-up letter and after 60 days they simply say, okay, the clock is starting to tick after 30 days, and interest accumulates.

Mr. Larrivée: Do you mean that so far we were not collecting interest on those bills?

Mr. Robin Findlay (Senior Project Manager, Accounting and Costing Policy Branch, Office of the Comptroller General): There is a provision in law in the Aeronautics Act. There are 13 statutes that contain provisions for charging interest on overdue accounts, but they are the exceptions. We have some \$217 million in outstanding receivables as of the end of 1988-89 covering 28 departments on which we cannot charge interest.

Mr. Larrivée: So they are interest free.

Mr. Findlay: That is right.

Mr. Stupich: There is provision in here for making electronic payments. Is that not possible now? It certainly is arranged, but maybe there has to be agreement on the part of the recipient. I do not know.

[Traduction]

s'assurer qu'elles sont conformes aux politiques stratégiques à long terme du gouvernement, et en coordonnant de manière générale la mise à jour des informations sur les propriétés foncières, ce qui est un aspect très important, auquel d'ailleurs nous nous conformons déjà.

Mr. Larrivée: In the last paragraph, on page 6, you say this:

—clause 45 would establish a general authority to charge interest on overdue accounts, as well as to levy an administrative fee to cover processing costs for NSF cheques. . .

I thought this was already a common practice.

M. McCrindell: En fait, avant que cette proposition soit faite, il n'y avait pas de pouvoir précis, mis à part le pouvoir de taxation. Comme vous le savez probablement, la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit la facturation d'intérêts. En revanche, la Loi sur la gestion des finances publiques ne prévoit pas de manière générale la facturation d'intérêts relativement aux autres types de recettes que le gouvernement perçoit de diverses sources et qui atteignent le montant de 3 milliards de dollars dont nous parlions tout à l'heure.

Je crois qu'il existe une ou deux exceptions où un pouvoir législatif spécial a été accordé. Si je me souviens bien, la Loi sur l'aéronautique autorise la facturation d'intérêts sur les comptes en souffrance. En termes techniques, le gouvernement peut désormais faire payer des intérêts aux personnes qui n'acquittent pas leurs factures.

M. Larrivée: Par exemple?

M. McCrindell: Je peux vous donner un exemple qui relève de la Loi sur l'aéronautique. Le gouvernement impose une taxe d'atterrissage aux lignes aériennes. Une petite compagnie ne paie ce qu'elle doit. Au bout de 30 jours, on lui envoie une lettre de rappel, et au bout de 60 jours, on lui signale qu'après 30 jours, les intérêts commencent à s'accumuler.

M. Larrivée: Est-ce que cela signifie que, jusqu'à présent, on n'imposait pas d'intérêts sur ces factures impayées?

M. Robin Findlay (agent supérieur des projets, Direction de la politique de comptabilité et d'attribution des coûts, Bureau du contrôleur général): La Loi sur l'aéronautique a des dispositions en ce sens. Il y a 13 lois qui contiennent des dispositions visant à facturer des intérêts sur les comptes en souffrance, mais il faut tenir compte des exceptions. À la fin de l'année 1988-1989, il y avait environ 217 millions de dollars en factures en souffrance, payables à 28 ministères, pour lesquelles nous ne pouvons pas facturer d'intérêts.

M. Larrivée: Par conséquent, les comptes en souffrance ne portent pas intérêt.

M. Findlay: Exactement.

M. Stupich: Le projet de loi prévoit les paiements électroniques. Est-ce que cela est d'ores et déjà possible? C'est prévu, mais il faut peut-être s'arranger avec le bénéficiaire. Je ne sais pas.

[Text]

Mr. Findlay: The way the act is currently written we can make what is known as a direct deposit into somebody's account. However, this amendment is to smooth the process to take full advantage of electronic technology. Section 35 now requires that there be a payment instrument for every payment out of the Consolidated Revenue Fund. We must therefore have something physical. The way this is accomplished at the moment is that we use a computer tape delivered to the financial institutions that they, in turn, must physically present to the Bank of Canada for redemption. This amendment will eliminate that administrative irritant of having to cart around the computer tape and allow us to use telecommunications.

Mr. Peterson: Did you examine this issue of Governor General warrants?

Mr. Radburn: In the context of the current amendments, Mr. Peterson, it was not a proposal that went forward and, therefore, it is not something we review in this context.

• 1205

Mr. Peterson: Have you ever looked at the use of Governor General warrants and whether they comply with section 30, "urgently required for public good when Parliament is not in session", and whether it is proper to not have Parliament back, to never call Parliament because you have a majority, but to operate by Governor General warrants?

Mr. Radburn: In a general way, Mr. Peterson, that is part of what we would call "compliance out at work" to see that the provisions of the Financial Administration Act have been complied with. I am afraid I am not the person who would have the answer to this specific question as to—

Mr. Peterson: Who would have the answer?

Mr. Radburn: Other representatives in our office would be able to address that.

Mr. Peterson: Perhaps you could supply us with the name of someone who might have looked at this issue.

Mr. Radburn: I can do that, sir.

Mr. Peterson: Thank you. Secondly, Mr. Chairman—

The Chairman: Is it on the same subject?

Mr. Peterson: No, it is a different subject.

The Chairman: Okay.

Mr. Peterson: It is one that is equally in order.

An hon. member: They are both out of order.

The Chairman: If that is the case, okay. I will hear you.

Mr. Peterson: Let me take an example of this ability to average costs across a class. As I understand it, there is a proposal that commercial ships be dinged extra money for navigational aids. Does that mean that with these provisions you would now also start charging ferries and pleasure craft for these costs? Is that what you meant by creating a greater equity?

[Translation]

M. Findlay: D'après les dispositions actuelles de la loi, nous pouvons faire ce qu'on appelle un dépôt direct dans un compte. Cependant, la modification vise à améliorer le processus de manière à tirer vraiment parti de la technologie électronique. Actuellement, l'article 35 exige la présentation d'un titre de paiement pour toute somme dont le Trésor public est débité. Par conséquent, il faut avoir une preuve matérielle du paiement. Actuellement, nous nous servons d'une bande informatique que nous transmettons aux institutions financières qui, de leur côté, doivent présenter à la Banque du Canada une pièce tangible pour obtenir le paiement. La modification proposée permettra de supprimer cette procédure administrative qui nous oblige à transmettre la bande informatique. Tout se fera par télécommunications.

M. Peterson: Est-ce que vous vous êtes penchés sur la question des mandats du gouverneur général?

M. Radburn: Monsieur Peterson, cette question ne figurant pas dans la proposition présentée, nous n'avons pas cru bon de nous y intéresser.

M. Peterson: Vous êtes-vous jamais penché sur l'utilisation des mandats du gouverneur général et vous êtes-vous demandé s'ils sont en conformité avec l'article 30—c'est-à-dire le fait de savoir s'il y a «urgence... et... nécessité dans l'intérêt public» et que «le Parlement n'est pas en session»—et s'il est acceptable de ne pas rappeler le Parlement, de ne jamais le faire parce que l'on a une majorité, et de préférer avoir recours aux mandats du gouverneur général?

M. Radburn: De façon générale, monsieur Peterson, cela fait partie de ce que nous appelons la façon dont on respecte dans la pratique les dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques. Je crois que ce n'est pas moi qui suis en mesure de répondre à cette question précise quant à...

M. Peterson: Qui pourrait répondre?

M. Radburn: D'autres membres de notre bureau pourraient y répondre.

M. Peterson: Peut-être pourriez-vous nous indiquer le nom de quelqu'un qui aurait pu se pencher sur cette question.

M. Radburn: Je peux le faire.

M. Peterson: Merci. Deuxièmement, monsieur le président...

Le président: Est-ce sur le même sujet?

M. Peterson: Non, c'est un sujet différent.

Le président: Très bien.

M. Peterson: C'est un sujet qui est tout aussi recevable.

Une voix: Ils sont tous les deux irrecevables.

Le président: Si tel est le cas, très bien, je vais vous entendre.

M. Peterson: Je prendrai un exemple pour cette possibilité d'établir une moyenne des coûts par catégorie. Si je comprends bien, on propose de demander des droits supplémentaires aux navires commerciaux pour les aides à la navigation. Est-ce que cela veut dire que, avec ces dispositions, on se mettra également à facturer ces coûts aux traversiers et aux embarcations de plaisance? Est-ce que cela que vous entendez par une équité plus large?

[Texte]

Mr. Lacombe: No, not at all. I meant that if it is decided to charge user fees for a given thing—application fees, as a more simple example, where someone is paying an application fee for a passport—

Mr. Peterson: No, in the area of shipping; these are the witnesses who really are the first ones to have come forward with apprehensions about what this bill will do to them.

Mr. Lacombe: The principle is that the fee is related to the cost. That is the principle. You could not say that the whole costs of something are x and we are going to charge it solely to this class of users. It has to be costs associated with the users or—

Mr. Peterson: Let us take the costs of putting a buoy in Lake Huron. Lake Huron is used by all sorts of boats. Do these provisions mean that you would have to average the cost among all users or that you could limit the cost to only certain users, not just commercial?

Mr. Lacombe: You could limit the charge and the cost only to certain users. That is something that lies with the minister responsible in framing the exact—

Mr. Peterson: So the ability to limit it is still there. All this amendment does is give you the right to average cost greater.

Mr. Lacombe: It is to average cost price. It is not designed to do anything other than that.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. I hope you will remain with us in case we need to call upon you for some further clarification.

I now am addressing the committee. We have, I believe, two groups who would like to make a brief presentation before the committee. Is it the wish of the committee to hear them at this time?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Thank you. We have T. Norman Hall, President of the Canadian Shipowners Association and also President of the Chamber of Maritime Commerce.

Mr. Leslie D. MacArthur (Manager, Marine Operations, Canadian Shipowners Association): Perhaps I could explain. I am not Mr. T. Norman Hall.

The Chairman: Oh, I am sorry. Who do you represent, sir?

Mr. MacArthur: I represent the Canadian Shipowners Association. It was not our intent to appear at this time. We would wish to appear before the committee, but it was not our intent to appear at this time.

The Chairman: I appreciate that very much, sir. Are you prepared to go ahead now?

Mr. MacArthur: No, I would not be prepared to go ahead. In fact, in his letter Mr. Hall said that he wanted to get legal advice before he appeared.

The Chairman: Okay, that is fine with us.

• 1210

Is Captain Frank Nichol of the Shipping Federation of Canada present? Would he like to make a presentation at this time?

[Traduction]

M. Lacombe: Non, pas du tout. Je voulais dire que, si l'on décide de faire payer des frais d'utilisation pour un service donné—prenons un exemple simple, les frais que l'on doit acquitter lorsqu'on présente une demande de passeport. . .

M. Peterson: Non, pour le transport maritime; ces témoins sont en fait les premiers à s'être dits inquiets de l'effet que ce projet de loi aura pour eux.

M. Lacombe: Le principe est que ce droit est fonction du coût. C'est le principe. On ne pourrait pas dire que la totalité du coût de quelque chose est X et que nous allons facturer cela seulement à une catégorie donnée d'utilisateurs. Il doit s'agir des coûts touchant ces utilisateurs ou. . .

M. Peterson: Prenons le coût d'installation d'une bouée dans le lac Huron. Le lac Huron est utilisé par toutes sortes de bateaux. Ces dispositions signifient-elles qu'il faut répartir ce coût entre tous les utilisateurs ou bien que l'on peut limiter la répercussion de ce coût à seulement certaines catégories d'utilisateurs, pas seulement de nature commerciale?

M. Lacombe: Vous pouvez limiter le coût à certains utilisateurs. C'est au ministre responsable qu'il incombe d'établir exactement. . .

M. Peterson: Il existe donc toujours une possibilité de limitation. Tout ce que fait cet amendement, c'est permettre une meilleure répartition des coûts.

M. Lacombe: Il s'agit de répartir les coûts. Il ne s'agit pas de faire quoi que ce soit d'autre.

Le président: Merci beaucoup, messieurs. J'espère que vous allez rester avec nous au cas où nous devrions vous demander des précisions supplémentaires.

Je m'adresse maintenant au comité. Il y a, je crois, deux groupes qui voudraient intervenir brièvement devant le comité. Le comité souhaite-t-il les entendre maintenant?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci. Nous avons T. Norman Hall, président de l'Association des armateurs canadiens et également président de la Chambre du commerce maritime.

M. Leslie D. MacArthur (directeur, Opérations maritimes, Association des armateurs canadiens): Je devrais peut-être m'expliquer. Je ne suis pas M. T. Norman Hall.

Le président: Oh, je suis désolé. Qui représentez-vous, monsieur?

M. MacArthur: Je représente l'Association des armateurs canadiens. Nous n'avions pas l'intention de comparaître maintenant. Nous aimerions témoigner devant le comité, mais nous n'avions pas l'intention de le faire maintenant.

Le président: Je comprends très bien cela, monsieur. Êtes-vous prêts à le faire maintenant?

M. MacArthur: Non, je ne suis pas prêt à le faire. En fait, dans sa lettre, M. Hall a dit qu'il voulait consulter un avocat avant de se présenter.

Le président: Très bien, cela nous convient.

Le capitaine Frank Nichol de la Fédération maritime du Canada est-il ici? Est-il prêt à faire une déposition maintenant?

[Text]

Capt Frank Nichol (Shipping Federation of Canada): I adopt the same position as Mr. MacArthur. We would like to be represented later when we have had a chance to put all of our thoughts together on the idea. We are very concerned about it and we would like another opportunity to present our case to the committee.

The Chairman: Fine. Thank you, very much.

The Council of Forest Industries of British Columbia has indicated they would like to make representation as well, but not today.

Mr. MacArthur: I am also representing them, but only as a witness to the proceedings.

The Chairman: Fine. Thank you very much. This brings us to future business, which is the last item on my agenda this morning. Where do we go from here? The chair, of course, is in your hands.

Mr. Crosby: Does this require a decision on the part of the committee to hear the witnesses, or has it been assumed that if they want to appear they will be given an opportunity? Obviously the timeframe is such that if we do not carry on and complete the deliberations, the exercise will be lost. This of course is the reason it has not been brought forward before this; it does not allow for a timeframe to pass it.

Mr. Stupich: Can we meet Monday?

The Chairman: Monday, yes.

Mr. Peterson: Mr. Chairman, I suggest that we ask the witnesses who wish to appear before us what is the earliest date that would be convenient for them to appear.

The Chairman: We do have a time problem. The House in all likelihood will recess some time later next week. We do not know which day, probably Friday—before the Christmas recess. We do not as yet know when the House will return. It could be a—

Mr. Stupich: I put a small wager on Wednesday, Mr. Chairman.

The Chairman: On Wednesday next? Okay. This reduces our time considerably. It has been suggested that Monday might be appropriate. It is not always a good day around here, certainly not in the morning. Most of us are on planes on the way back. Monday afternoon or Monday evening might be convenient. I do not know.

Mr. Peterson: If it is okay with the witnesses, we will accommodate them, I would suggest, Mr. Chairman. We also are due to come back here on January 12, 1991, under standing orders.

The Chairman: Monday, January 14.

Mr. Peterson: Unless there is some order to the contrary, this is when we reconvene. I do not know what the House leaders propose or whether they are going to prorogue this session and everything is going to die on the *Order Paper* or not. I do not have a clue what the government intends to do in this area.

Mr. Stupich: I will put a larger wager that we will recess.

The Chairman: Normally we recess. Then, if there is a prorogation, the prorogation takes place on the day we return, and we would go to a throne speech and a new session.

[Translation]

Le capitaine Frank Nichol (Fédération maritime du Canada): J'adopte la même position que M. MacArthur. Nous aimerions comparaître plus tard lorsque nous aurons eu la possibilité de rassembler nos idées sur cette question. Nous sommes vivement préoccupés et nous aimerions avoir une autre occasion d'intervenir devant le comité.

Le président: Très bien. Merci beaucoup.

Le Conseil des industries forestières de Colombie-Britannique a signalé qu'il voudrait intervenir également, mais pas aujourd'hui.

M. MacArthur: Je représente également ce conseil, mais seulement à titre d'observateur de vos délibérations.

Le président: Très bien. Merci beaucoup. Cela nous amène aux activités à venir, c'est-à-dire au dernier point de mon ordre du jour de ce matin. Qu'allons-nous faire maintenant? Le président attend, bien sûr, vos instructions.

M. Crosby: Le comité doit-il prendre une décision quant à l'audition des témoins ou suppose-t-on que, s'ils veulent se présenter, on leur en donnera l'occasion? Bien sûr, vu notre calendrier, si nous ne continuons pas maintenant pour terminer nos délibérations, on aura travaillé pour rien. C'est la raison pour laquelle on ne l'a pas présenté avant; nous n'avons pas le temps de l'adopter.

M. Stupich: Pouvons-nous nous réunir lundi?

Le président: Lundi, oui.

M. Peterson: Monsieur le président, je propose que nous demandions aux témoins qui souhaitent se présenter devant nous quelle est la date la plus proche qui leur conviendrait.

Le président: Nous avons un problème de temps. Selon toute probabilité, la Chambre ajournera ses travaux à la fin de la semaine prochaine. Nous ne savons pas quel jour, sans doute vendredi—avant la pause de Noël. Nous ne savons pas encore quand la Chambre reviendra. Ce pourrait être...

M. Stupich: Je suis prêt à miser une petite somme sur mercredi, monsieur le président.

Le président: Mercredi prochain? Très bien. Cela diminue considérablement le temps dont nous disposons. On a dit que lundi soir pourrait convenir. Ce n'est pas toujours une très bonne journée ici, surtout pas le matin. La plupart d'entre nous sont en avion en train de revenir. Lundi après-midi ou lundi soir pourraient aller. Je ne sais pas.

M. Peterson: Si cela convient aux témoins, nous pourrions les recevoir, je pense, monsieur le président. Nous devons également revenir le 12 janvier 1991, d'après le Règlement.

Le président: Le lundi 14 janvier.

M. Peterson: À moins d'ordre contraire, c'est le moment où nous nous réunirons à nouveau. Je ne sais pas ce que proposent les leaders parlementaires et s'ils vont proroger cette session et si tout va mourir au *Feuilleton* ou non. Je n'ai aucune idée de ce que le gouvernement a l'intention de faire en ce domaine.

M. Stupich: Je parierais un petit peu plus en faveur de l'ajournement.

Le président: Normalement, nous avons un ajournement. Ensuite, s'il y a prorogation, celle-ci se produit le jour où nous revenons, et nous passons alors à un discours du Trône et à une nouvelle session.

[Texte]

Mr. Peterson: This would kill this bill. I see no reason to kill it.

The Chairman: It would kill the bill, I presume. That is true.

Mr. Peterson: It is the government's decision as to whether it wants these bills to die or not or to just carry on.

Mr. Crosby: I think realistically, Mr. Chairman, if we do not complete the bill this week or first thing next week, then the bill is highly likely to die. I do not think anybody should be in much doubt about it. Our responsibility as a committee is to decide whether we want to report the bill back so that it can be given third reading and passed.

Mr. Stupich: Let us hear from the witnesses.

Mr. Crosby: The only point is that if the witnesses are unable to appear Monday or Tuesday, then we are killing the bill, or they are killing the bill.

Mr. Peterson: Let us be fair about this. The witnesses are not killing the bill; the government is deciding this bill is not of sufficient priority that it wants it to survive beyond next week. It is not the witnesses who are killing the bill.

• 1215

The Chairman: If we are working towards Wednesday, possibly, it means that we would have to report the bill by sometime late Monday. There are 48 hours—by 3 p.m. on Monday we would have to report the bill.

Mr. Peterson: Then there would have to be agreement of House leaders. There would be no debate in the House.

The Chairman: Or very little. One speaker from each party, something like that—five minutes. It would have to be a real rush job.

M. Larrivée: Monsieur le président, je ne pense pas que le gouvernement ait l'intention d'abandonner ce projet de loi. Je pense que le Comité serait prêt à recevoir ces gens. Ils veulent être entendus et ils ont sans doute de bonnes raisons pour cela. Ils n'ont pas décidé cela sans raison valable. On pourrait facilement les inviter à venir nous présenter leurs inquiétudes lundi, et on pourrait ensuite continuer sans délai.

Mr. Crosby: Our problem is that in part at least the bill does not give rise to a discussion of the merit of user fees. It simply gives rise to a discussion about the process, and I am a little hard pressed to know what kind of a practical amendment any witness would be proposing.

I really think that is part of appearing before the committee. If it is simply to express concern about user fees, that is one thing. I assume that the only effective result of an appearance would be to propose an amendment to the relevant provisions to the committee. I would be willing to listen to anybody, but I cannot imagine what kind of an amendment that would be. Can anybody shed any light on that?

[Traduction]

M. Peterson: Cela éliminerait ce projet de loi. Je ne vois pas de raison de l'éliminer.

Le président: Je suppose que cela éliminerait le projet de loi. C'est exact.

M. Peterson: C'est le gouvernement qui décide s'il veut que ces projets de loi disparaissent ou non ou s'il veut qu'on continue le travail normalement.

M. Crosby: Pour être réaliste, monsieur le président, je pense que si nous ne terminons pas ce projet de loi cette semaine ou au début de la semaine prochaine, il est pratiquement assuré de disparaître. Je ne pense pas que qui que ce soit doit avoir beaucoup de doute à ce sujet. En tant que comité, nous devons décider si nous voulons faire rapport de ce projet de loi de façon à ce qu'il puisse être étudié en troisième lecture et adopté.

M. Stupich: Voyons ce qu'en pensent les témoins.

M. Crosby: La seule chose, c'est que, si les témoins sont incapables de se présenter lundi ou mardi, nous supprimons ce projet de loi, ou c'est eux qui le suppriment.

M. Peterson: Soyons justes à ce sujet. Ce ne sont pas les témoins qui annulent ce projet de loi, c'est le gouvernement qui décide qu'il ne revêt pas une priorité suffisante pour mériter de survivre au-delà de la semaine prochaine, mais ce ne sont pas les témoins qui tuent ce projet de loi.

Le président: Si nous visons peut-être mercredi, cela veut dire que nous devrions faire rapport de ce projet de loi en fin de journée lundi. Il y a 48 heures—nous devrions faire rapport de ce projet de loi au plus tard à 15 heures lundi.

M. Peterson: Il faudra alors avoir l'accord des leaders parlementaires. Il n'y aurait pas de débat à la Chambre.

Le président: Ou très peu. Un intervenant par parti, quelque chose comme cela... cinq minutes. Il faudrait vraiment précipiter les choses.

Mr. Larrivée: Mr. Chairman, I do not think that the government has any intention to drop this Bill. I think that the committee would be ready to hear these people. They want to be heard and they probably have very good reasons for that. They did not reach such a decision without good reasons. We could easily invite them to come and explain their concerns to us on Monday and we might then carry on immediately.

M. Crosby: Notre problème est que, en partie tout au moins, le projet de loi ne mène pas à une discussion sur la valeur intrinsèque des frais d'utilisation externes. Il donne lieu seulement à une discussion à propos de la procédure utilisée, et j'ai un peu de mal à voir quel genre d'amendement concret un témoin pourrait proposer.

Je pense que cela va avec le fait de se présenter devant le comité. S'il s'agit simplement d'exprimer des préoccupations à propos des frais d'utilisation, c'est une chose. Je suppose que le seul résultat concret d'une comparution de témoins serait la proposition au comité d'un amendement aux dispositions concernées. Je serais prêt à écouter n'importe qui, mais je n'arrive pas à voir de quel genre d'amendement il pourrait s'agir. Est-ce que quelqu'un peut éclairer ma lanterne à ce sujet?

[Text]

Mr. Peterson: Howard, I cannot envisage what those amendments might be either, but we have had an expression of concern. I know that there are other industries that, of ignorance or whatever, have concerns and are now going to their legal counsels to try to find out what the implications are. Maybe they should have been here today. Maybe they would have been satisfied with the testimony of the witnesses.

This bill came down about a month ago. I think all of us, including myself, felt that it was just housekeeping and technicalities, as opposed to anything substantive in terms of its impact on people. I think the shipowners have taken a look at it at the last minute, and now have some concerns. I know I have been contacted about other people who are urgently instructing counsel to take a look at it.

Mr. Crosby: Perhaps, Mr. Chairman, we could resolve it by coming to an agreement that you will contact the witnesses, those who have expressed a desire to attend, and determine whether there can be a meeting at an earlier date. I do not think any of us want to deny anybody the opportunity to come before the committee, but there may be some room for consideration of proposals without actual appearances. Then we could decide whether an appearance is necessary and if there is a time-frame. We will take the earliest opportunity that you can arrange.

The Chairman: I appreciate that.

Mr. Crosby: I am sure there will be consultation with all parties, so there will be lobby representatives.

Mr. Peterson: That is a good idea, Howard.

The Chairman: Yes, it is an excellent idea, but how many of the members of this committee can be here Monday morning?

Mr. Peterson: I will make sure someone is here from our side. You have my consent to go ahead if I am not here.

The Chairman: If we do call for a meeting, I think it would have to be Monday a.m., perhaps late in the a.m. We should report to the House by 3 p.m. Monday. It should be out of committee by no later than 3 in the afternoon because of the two-day timeframe, which then gets us to report to the House by 3 p.m. on Wednesday.

Mr. Peterson: I would welcome some indication from the government that they want out of here by that time.

The Chairman: We do not know.

Mr. Stupich: Everybody wants out right now.

• 1220

The Chairman: I cannot make a phone call. A lot will depend on what happens tonight in the other place, I would think.

Mr. Peterson: I think your approach, Howard, is reasonable and that it is up to the witnesses to instruct us as to what type of time they need. It is very fair.

[Translation]

M. Peterson: Howard, je ne peux pas non plus voir en quoi pourraient consister ces amendements, mais on nous a exprimé des inquiétudes. Je sais qu'il y a d'autres secteurs d'activité qui, par ignorance ou je ne sais quoi, ont des préoccupations et s'adressent maintenant à leurs conseillers juridiques pour voir quelles peuvent être les implications. Ils auraient peut-être dû être ici aujourd'hui. Peut-être les dépositions des témoins les auraient-elles satisfaits.

Ce projet de loi a été déposé il y a environ un mois. Je pense que nous tous, moi-même y compris, pensions qu'il s'agissait juste d'une question de routine et de petits détails, et non pas de quelque chose pouvant avoir un impact important sur la population. Je pense que les armateurs l'ont regardé à la dernière minute et qu'ils sont maintenant inquiets. Je sais que j'ai été contacté par d'autres personnes qui demandent à leur conseiller juridique de jeter d'urgence un coup d'oeil à ce texte.

M. Crosby: Peut-être, monsieur le président, pourrions-nous résoudre cela en nous entendant sur le fait que vous allez contacter les témoins, ceux qui ont exprimé un désir de comparaître, et voir avec eux si l'on peut s'entendre sur une date rapprochée. Je ne pense pas que qui que ce soit parmi nous souhaite refuser à quelqu'un la possibilité de se présenter devant le comité, mais on peut également envisager d'étudier des propositions sans que les gens aient à comparaître. Nous pourrions alors décider si une comparution est nécessaire et si nous avons le temps de le faire. Nous pourrions accepter la première occasion que vous pourrez trouver.

Le président: Je comprends bien.

M. Crosby: Je suis sûr que l'on consultera toutes les parties concernées, et il y aura donc des représentants des lobbyistes.

M. Peterson: C'est une bonne idée, Howard.

Le président: Oui, c'est une excellente idée, mais combien de membres de ce comité peuvent être ici lundi matin?

M. Peterson: Je vais veiller à ce que quelqu'un soit ici de notre côté. Je vous autorise à aller de l'avant si je ne suis pas là.

Le président: Si nous convoquons une réunion, je pense qu'il faudra que ce soit lundi matin, peut-être en fin de matinée. Nous devrions faire rapport à la Chambre au plus tard lundi à 15 heures. Il faudrait que cela sorte du comité au plus tard à trois heures de l'après-midi à cause de la limite de deux jours, ce qui nous amène alors à faire rapport à la Chambre mercredi avant 15 heures.

M. Peterson: J'aimerais que le gouvernement nous fasse savoir s'il a l'intention d'ajourner les travaux de la Chambre d'ici là.

Le président: Nous ne le savons pas.

M. Stupich: Tout le monde veut s'en aller maintenant.

Le président: Je ne peux pas régler cela au téléphone. Beaucoup de choses dépendent de ce qui se passera ce soir à l'autre endroit, me semble-t-il.

M. Peterson: Je pense que votre méthode est raisonnable. Howard, et qu'il appartient aux témoins de nous faire savoir combien de temps il leur faut. C'est très correct.

[Texte]

The Chairman: I will ask the clerk to get in touch with those three witnesses to see if we can arrange a meeting as expeditiously as possible. We are targeting it now for Monday, late in the morning, 11 a.m. You will be notified as soon as we have the information for you. Is that acceptable?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The meeting is adjourned to the call of the chair.

[Traduction]

Le président: Je vais demander au greffier d'entrer en contact avec ces trois témoins pour voir si nous pouvons prévoir une réunion aussi rapidement que possible. Nous la prévoyons maintenant pour lundi, en fin de matinée, à 11 heures. Vous serez avertis dès que nous aurons l'information. Est-ce que cela vous convient?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci.

La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail**Poste-lettre**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communications Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES*From the Treasury Board Secretariat:*

Gary Sheehan, Director, Policy and Corporate Information
Crown Corporations Directorate;

Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Coordina-
tion Directorate Program Branch.

From the Office of the Comptroller General:

Jim McCrindell, Deputy Comptroller General, Accounting
and Costing Policy;

Robin Findlay, Senior Project Manager, Accounting and
Costing Policy Branch.

From the Office of the Auditor General:

William Radburn, Assistant Auditor General.

TÉMOINS*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Gary Sheenan, directeur, Politiques et information sur les so-
ciétés, Direction générale des sociétés d'Etat;

Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Coordination des dépen-
ses, Direction des programmes.

Du Bureau du contrôleur général:

Jim McCrindell, sous-contrôleur général, Politique de comp-
tabilité et d'attribution des coûts;

Robin Findlay, agent supérieur de projets, Politique de comp-
tabilité et d'attribution des coûts.

Du Bureau du vérificateur général:

William Radburn, vérificateur général adjoint.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Monday, December 17, 1990

Chairman: Derek Blackburn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le lundi 17 décembre 1990

Président: Derek Blackburn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le*

BILL C-91

PROJET DE LOI C-91

**An Act to amend the Financial
Administration Act and other
Acts in consequence**

**Loi modifiant la Loi sur la gestion
des finances publiques et d'autres
lois en conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

INCLUDING:

Report to the House

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

Y COMPRIS:

Le rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989-1990

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-91

Chairman: Derek Blackburn

Members

George Baker
Yvon Côté
Howard Crosby
Suzanne Duplessis
Gabriel Larrivée
Peter Milliken
David Stupich
Brian White—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Monday, December 17, 1990:

Suzanne Duplessis replaced Pat Sobeski;
Peter Milliken replaced Jim Peterson.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE
PROJET DE LOI C-91

Président: Derek Blackburn

Membres

George Baker
Yvon Côté
Howard Crosby
Suzanne Duplessis
Gabriel Larrivée
Peter Milliken
David Stupich
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le lundi 17 décembre 1990:

Suzanne Duplessis remplace Pat Sobeski;
Peter Milliken remplace Jim Peterson.

REPORT TO THE HOUSE

Monday, December 17, 1990

The Legislative Committee on Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof, has the honour to report the Bill to the House.

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, December 5, 1990, your Committee has considered Bill C-91 and has agreed to report it with the following amendment:

Clause 24

Strike out line 33, on page 15, and substitute the following therefor:

“4(2) of the *Canada Ports Corporation*”

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 1 and 2 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président,

DEREK BLACKBURN.

Chairman.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 17 décembre 1990

Le Comité législatif sur le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, a l'honneur de rapporter le projet de loi à la Chambre.

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 5 décembre 1990, votre Comité a étudié le projet de loi C-91 et a convenu d'en faire rapport avec la modification suivante:

Article 24

Retrancher la ligne 32, à la page 15 et la remplacer par ce qui suit:

«4(2) de la *Loi sur la Société canadienne*»

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n^{os} 1 et 2 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 17, 1990

(3)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof met at 11:01 o'clock a.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Derek Blackburn, presiding.

Members of the Committee present: Yvon Côté, Howard Crosby, Suzanne Duplessis, Gabriel Larrivée, Peter Milliken and David Stupich.

In Attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

From the Public Bills Office: Bill Farrell, Procedural Clerk.

Witnesses: From the Canadian Shipowners Association: T. Norman Hall, President, Les MacArthur, Director, Marine Operations and Regulations and Colin Irving, Legal Counsel, McMaster and Meighen. *From the Shipping Federation of Canada:* Francis C. Nicol, President and Peter Davidson, Counsel. *From the Treasury Board Secretariat:* Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Coordination Directorate, Program Branch and Robin Findlay, Senior Project Manager, Accounting and Costing Policy Branch, Office of the Comptroller General.

The Committee resumed consideration of Bill C-91, An Act to amend the Financial Administration Act and other Acts in consequence thereof.

The witnesses from the Canadian Shipowners Association made a statement and answered questions.

The witnesses from the Shipping Federation made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Council of Forest Industries of British Columbia be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (See Appendix "C-91/1").

It was agreed,—That the letter received from the Minister of Transport be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (See Appendix "C-91/2").

It was agreed,—That the briefs submitted by The Canadian Shipowners Association (See Appendix "C-91/3") and The Shipping Federation of Canada (See Appendix "C-91/4") be printed as appendices to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The witnesses from the Treasury Board answered questions.

Clauses 1 to 5 were carried.

Clause 6 carried, on division.

Clauses 7 to 23 carried.

On Clause 24

Howard Crosby moved,—That Clause 24 of Bill C-91 be amended by striking out line 33 on page 15 and substituting the following:

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 17 DÉCEMBRE 1990

(3)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 01, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Derek Blackburn (président).

Membres du Comité présents: Yvon Côté, Howard Crosby, Suzanne Duplessis, Gabriel Larrivée, Peter Milliken, David Stupich.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Du Bureau des projets de loi d'intérêt public: Bill Farrell, greffier à la procédure.

Témoins: De l'Association des armateurs canadiens: T. Norman Hall, président; Les MacArthur, directeur, Opérations marines et règlements; Colin Irving, conseiller juridique, McMaster et Meighen. *De la Fédération maritime du Canada:* Francis C. Nicol, président; Peter Davidson, conseiller. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Coordination des dépenses, Direction des programmes; Robin Findlay, agent supérieur de projets, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts, Bureau du contrôleur général.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence.

Les témoins des l'Association des armateurs canadiens font des exposés et répondent aux questions.

Les témoins de la Fédération maritime du Canada font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par le Conseil de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-91/1»).

Il est convenu,—Que la lettre reçue du ministre des Transports figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-91/2»).

Il est convenu,—Que le mémoire de l'Association des armateurs du Canada et celui de la Fédération maritime du Canada, figurent en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendices «C-91/3» et «C-91/4»).

Les témoins du Conseil du Trésor répondent aux questions.

Les articles 1 à 5 sont adoptés.

L'article 6 est adopté avec dissidence.

Les articles 7 à 23 sont adoptés.

Article 24

Howard Crosby propose,—Que l'article 24 soit modifié en remplaçant la ligne 32, à la page 15, par ce qui suit:

"4(2) of the Canada Ports Corporation"

The question being put on the amendment it was agreed to.

Clause 24, as amended, carried.

Clauses 25 to 53 carried.

Schedules I, II and III carried.

The Title carried, on division.

The Bill C-91 as amended carried, on division.

The Chairman was instructed to report the Bill C-91, as amended, to the House.

At 1:29 o'clock p.m., the Committee adjourned.

«4(2) de la Loi sur la Société canadienne»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 24, modifié, est adopté.

Les articles 25 à 53 sont adoptés.

Les annexes I, II et III sont adoptées.

Le titre est adopté avec dissidence.

Le projet de loi, modifié, est adopté avec dissidence.

Le président est prié de faire rapport à la Chambre du projet de loi modifié.

La séance est levée à 13 h 29.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, December 17, 1990

• 1101

The Chairman: I see a quorum for receiving evidence, so I want to proceed with continuation of our discussion on Bill C-91, an act to amend the Financial Administration Act and other acts in consequence thereof.

This morning, gentlemen, we have witnesses from two organizations, the Canadian Shipowners Association and the Shipping Federation of Canada. There was a third group, the Council of Forest Industries of British Columbia, who expressed an interest in appearing before the committee. They are unable to be here. However, that group has sent a letter to the legislative committee of the House of Commons studying Bill C-91. I will not read it, but we can append it to the *Minutes of Proceedings and Evidence*. Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: It is so ordered.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, there is no brief.

The Chairman: This is it, just the letter and the contents contained in it.

Our first witness will be from Canadian Shipowners Association. Representing this association are Mr. Norman Hall, Mr. Les MacArthur, and Mr. Colin Irving. Mr. Hall is president, Mr. MacArthur is director of marine operations and regulations, and Mr. Irving is legal counsel from McMaster and Mehan. Gentlemen, the floor is yours.

Mr. Norman Hall (President, Canadian Shipowners Association): Mr. Chairman, gentlemen, thank you for agreeing to hear us this morning. I shall give a bit of background before I turn the proceedings over to our legal counsel, Mr. Irving.

Our interest in this bill came about as a direct result of a paper that was issued this summer with respect to cost recovery for Coast Guard services. It was suggested in that paper that the legislative authority would be section 19 of the Financial Administration Act. We had engaged the services of Mr. Irving to check the validity of that statement. Suddenly, no sooner had we received an opinion than there appeared Bill C-91, an act to amend it, which took all of the arguments away from counsel.

That is the background. I will now ask Mr. Irving if he would please make the presentation.

Mr. Colin Irving (Legal Counsel to Canadian Shipowners Association): Mr. Chairman, we have provided the committee with a brief, which I hope everybody now has. I am sorry it was done in some haste and only delivered this morning. Given that the position of the association is there on paper, I will not try to go through all of the points orally just now, but will attempt to walk the committee through what is said in the brief.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 17 décembre 1990

Le président: Je vois qu'il y a quorum pour entendre des témoins, et je propose donc que nous poursuivions notre étude du projet de loi C-91, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence.

Messieurs, ce matin, nous avons des témoins représentant deux organismes, l'Association des armateurs canadiens et la Fédération maritime du Canada. Un troisième groupe, le Council of Forest Industries of British Columbia, a dit vouloir comparaître devant le comité, mais il n'a pas pu venir. Il a envoyé cependant une lettre au comité législatif de la Chambre des communes étudiant le projet de loi C-91. Je ne vais pas la lire, mais nous pouvons l'annexer aux *Procès-verbaux et témoignages*. Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: C'est donc décidé.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, il n'y a pas de mémoire.

Le président: Il s'agit de la lettre dont j'ai parlé.

Notre premier témoin est l'Association des armateurs canadiens, que représentent MM. Norman Hall, Les MacArthur et Colin Irving. M. Hall en est le président, M. MacArthur, le directeur des opérations maritimes et des règlements et M. Irving, de la firme McMaster and Mehan, le conseiller juridique. Messieurs, vous avez la parole.

M. Norman Hall (président, Association des armateurs canadiens): Monsieur le président, messieurs, je vous remercie d'avoir bien voulu nous entendre ce matin. Je vais dire quelques mots avant de donner la parole à notre conseiller juridique, M. Irving.

Nous avons commencé à nous intéresser à ce projet de loi à la suite de la publication, cet été, d'un document sur le recouvrement des coûts pour les services de la Garde côtière, en vertu de l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous avons retenu les services de M. Irving, à qui nous avons demandé de vérifier la validité du recours à cette loi. À peine venait-il de nous donner son opinion que le nouveau projet de loi C-91, modifiant cette loi, est venu lui enlever tous ses arguments.

Voilà pour le cadre. Je vais maintenant demander à M. Irving de bien vouloir présenter son exposé.

M. Colin Irving (conseiller juridique de l'Association des armateurs canadiens): Monsieur le président, nous avons envoyé un mémoire au comité, et j'espère que tout le monde l'a maintenant en sa possession. Je regrette qu'il ait été rédigé si rapidement et qu'on n'ait pu vous le donner que ce matin. Comme la position de l'Association est exprimée dans ce document, je ne vais pas vous présenter tous les arguments, mais je vais essayer de vous résumer le mémoire.

[Texte]

The first few pages, pages 1 to 5, review a bit of the history of section 19 with particular reference to what was said by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments over the years, particularly at the time when the original section 19 was used to impose higher postal rates.

• 1105

Without going through what is said on those pages—and you will see there are a series of extracts from committee reports—the parliamentary committee repeatedly objected to the concept that without the authorization of Parliament the executive could impose charges for a service provided to all Canadians under a statute.

The committee took the view that section 19 was intended, in its origins at least, to provide for cost recovery where services were requested by an individual or the use of facilities was requested by an individual, but that it was never intended to authorize the imposition of charges without parliamentary approval for services provided to the population at large.

So that is the background against which the submissions we have to make this morning should be regarded. I might pause to say—and you will find this starting at page 6 of the brief—that we are dealing here with an issue that goes back in fact for centuries, the age-old battle between Parliament and the executive over control of money bills or provisions for the raising of money. Just as a matter of interest, at page 6 of the brief I have given an extract from one of the English cases describing a bit of that background and pointing out—as has been pointed out very many times, not only in this country but in England—that Parliament has always very jealously guarded the right to decide whether money is to be levied against the population for public purposes.

Turning to page 7 of the brief, it appears from the language of the proposed amendment that to a very large extent this section of the Financial Administration Act is going to turn upside down the longstanding tradition, indeed perhaps the longstanding constitutional rule, about who decides whether the public is to pay money into public revenues.

The language of section 19 as it will now be amended if this amendment is passed is absolutely unlimited. Any and all services provided by the Government of Canada, any and all facilities provided by the Government of Canada, whether under a statute requiring them to be provided to people at large or not, will now be subject to charges and Parliament will not have a word to say. It will become a decision of the executive.

In reading through the amendment, it appeared—at least to me—to be clear that should the executive wish, the new section 19 could be used to provide a very major part of the total revenues of the government.

I understand from what I have heard about earlier hearings here that that was not intended, but certainly the language is such that unless a statute specifically provides that no charge can be made, then, as I read section 19 as it is to be amended, the executive in its discretion can impose whatever charges it wants at whatever level it wants and can also determine what classes of users will pay and what classes of users will be exempt from paying.

[Traduction]

Les pages 1 à 5 présentent un historique de l'article 19, et en particulier ce qu'en a dit au fil des années le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, surtout à l'époque où l'article 19 initial avait été utilisé pour imposer une augmentation des tarifs postaux.

Sans examiner tout ce qui est indiqué dans ces pages—où vous verrez beaucoup d'extraits des rapports du comité—je signalerais qu'à plusieurs reprises, le comité parlementaire a dit qu'il s'opposait au concept selon lequel, en l'absence d'une autorisation du Parlement, l'exécutif pouvait faire payer un service offert à tous les Canadiens en vertu d'une loi.

Le comité estimait qu'initialement du moins, l'article 19 prévoyait le recouvrement des coûts lorsqu'un particulier voulait bénéficier de services ou utiliser certaines installations, mais qu'il n'a jamais été question de faire payer des services offerts à l'ensemble de la population, et ce, en l'absence d'une autorisation du Parlement.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer les observations que nous allons faire ce matin. Je pourrais vous dire ici—et vous trouverez cela à la page 6 du mémoire—que cette question est vieille de plusieurs siècles, le Parlement et l'exécutif étant en conflit constant au sujet du contrôle des mesures financières ou des moyens d'obtenir de l'argent. Pour votre gouverne, à la page 6 du mémoire, j'ai donné un extrait de la jurisprudence britannique qui décrit un peu ce contexte, et qui montre—comme on l'a dit bien des fois, pas uniquement au Canada mais aussi en Angleterre—que le Parlement a toujours conservé très jalousement le droit de décider si la population doit être financièrement mise à contribution, dans l'intérêt général.

À la page 7 du mémoire, nous disons que, d'après le libellé de l'amendement proposé, il semble que dans une très grande mesure cet article de la Loi sur la gestion des finances publiques va rompre la très ancienne tradition, voire même la très ancienne règle constitutionnelle, pour ce qui est de savoir qui décide si le public doit contribuer aux recettes de l'État.

La portée de l'article 19, tel que modifié, sera absolument illimitée si ce projet de loi est adopté. De façon générale, la prestation de services ou la mise à disposition d'installations par le gouvernement du Canada, qu'une loi exige ou non que l'ensemble de la population en bénéficie, exigeront maintenant le paiement d'un prix, sans que le Parlement ait son mot à dire. La décision reviendra en effet à l'exécutif.

En analysant le nouvel article 19, il m'a paru évident que l'exécutif pourrait y avoir recours, s'il le voulait, pour obtenir une partie très substantielle de l'ensemble des recettes du gouvernement; c'est du moins mon impression.

Le but recherché n'était pas celui-ci, si j'en crois ce qui s'est dit dans vos délibérations précédentes, mais à moins qu'une loi ne précise qu'aucun prix ne pourra être imposé, le libellé de l'article 19 laissera à l'exécutif toute latitude pour imposer les prix qu'il souhaite, au niveau qui lui convient; il pourra déterminer aussi quelle catégorie d'utilisateurs devront payer, et lesquels n'auront pas à le faire.

[Text]

I might just stop to take a simple example. To you here many more will be apparent than are to me. Customs, for example, is a service provided to the population at large. Presumably the benefit is to be that we are being protected against smuggling and so on. Under section 19, individual users going through the border could be charged. I am not saying there is anything wrong with that; it is a question of whether Parliament ought not to decide if that is to be the case.

In any event, as we have noted at page 7 of the brief, there is no limit on the services that can be made subject to charges. There is no limit on the facilities for which charges can be made, and I have not even dealt with the second part of section 19, which is rights and privileges, because we simply did not have time to look at that and that is a subject all by itself.

I have quoted at page 8 of the brief the words used by the Hon. Douglas Abbott when the Financial Administration Act was first introduced, again as an interesting backdrop to what we have to say this morning, and you will see that in paragraph 12 of the brief. I need not read it out. It appears to us that this amendment is a very radical departure from the traditions to which Mr. Abbott referred.

• 1110

The parliamentary committee complained—the passages are quoted earlier in the brief—that what they called a very little known section of the Financial Administration Act, which is an act for administration of public moneys rather than gathering it, ought not to have been used to impose postal charges. It seems to us very odd that what is a truly profound departure from practice in this country over a very long time should be made in amending a bill of this kind. I understand they have been referred to as housekeeping amendments. It is a truly profound amendment that could have great impact.

We refer on page 9 of the brief to the policy objectives stated by the Treasury Board for external user charges. I am not aware whether the bill is intended to reflect those objectives or not, but you will see from the quotation in paragraph 14 that Treasury Board was dealing with the financing of activities that “provide specific benefits to external users.” If that was truly the intention behind this amendment, then it would appear that the language of the amendment goes a long way beyond the original intention. Perhaps unintentionally the draftsman has produced a section that does represent a major departure from practice.

On that subject, again I might just note that the old section 19 did not provide for charges being levied against the provinces. Section 19 as amended specifically provides that as required by the Interpretation Act. I would say, with respect, that it would be odd, to me at least, that such a highly charged issue as charging the provinces for the myriad services of the federal government would be done without Parliament being required to consider and decide.

[Translation]

Je pourrais prendre ici un exemple simple. Vous en aurez certainement beaucoup d'autres qui seront encore plus évidents. Par exemple, la douane est un service dont la prestation est assurée à l'ensemble de la population, présument afin que nous soyons protégés contre la contrebande notamment. En vertu de l'article 19, on pourrait faire payer les usagers qui passent la frontière. Je ne dis pas qu'il y ait là quelque chose de répréhensible, mais il faut se demander si le Parlement ne devrait pas décider si tel devrait être le cas.

Quoi qu'il en soit, comme nous l'avons indiqué à la page 7 de notre mémoire, le nombre de services et d'installations pouvant faire l'objet d'un paiement n'est pas assujéti à une limite; je n'ai même pas encore traité de la deuxième partie de l'article 19 concernant les droits et avantages, parce que nous n'avons pas eu le temps d'examiner cette question, qui peut faire à elle seule l'objet de toute une étude.

À la page 8 du mémoire, j'ai cité ce qu'avait dit l'honorable Douglas Abbott, lorsque la Loi sur l'administration financière—qui est devenue la Loi sur la gestion des finances publiques—a été présentée initialement; c'est intéressant par rapport à ce que nous avons à dire ce matin, et cela figure au paragraphe 12 du mémoire. Je n'ai pas besoin de vous lire la citation. Nous estimons que la modification proposée s'écarte de façon considérable des traditions dont parle M. Abbott.

Le comité parlementaire s'est plaint—et les passages sont cités dans le mémoire—du fait que l'on ait utilisé un article très peu connu de la Loi sur la gestion des finances publiques, loi qui régit la gestion des fonds publics plutôt que leur perception, pour imposer des frais postaux. Il nous semble très étrange qu'en modifiant une loi de ce genre, on aille carrément à l'encontre des pratiques suivies dans ce pays depuis très longtemps. Je sais que l'on a parlé d'amendement d'ordre technique. C'est au contraire un amendement très sérieux qui pourrait avoir des conséquences très importantes.

À la page 9 de notre mémoire, nous parlons des objectifs énoncés par le Conseil du Trésor pour les usagers externes. Je ne sais pas si le projet de loi est censé refléter ces objectifs, mais vous constaterez dans la citation donnée au paragraphe 14 que le Conseil du Trésor s'occupait du financement d'activités qui «offrent des avantages spécifiques aux usagers externes». Si c'était vraiment l'intention, il semble que le libellé de l'amendement aille bien au-delà. Peut-être par mégarde, le rédacteur a rédigé un article qui représente un changement considérable par rapport aux pratiques habituelles.

À ce sujet, je signalerai simplement que l'ancien article 19 ne prévoyait pas de paiement de la part des provinces. Tel que modifié, il stipule que les provinces devront payer conformément à la Loi d'interprétation. Je me permets de dire qu'il me semblerait étrange qu'une question aussi délicate que celle-ci, à savoir faire payer aux provinces les milliers de services qu'offre le gouvernement fédéral, puisse être réglée sans que le Parlement n'ait été invité à l'examiner et à décider.

[Texte]

Mr. Chairman, the remainder of the brief deals with issues that are perhaps more legal. There are two points and I have outlined them on page 10. The first question is whether section 19, as it is about to be written, will in fact constitute a delegation of taxing authority from Parliament to the executive, and if so, whether as a matter of legal principle such a delegation is permissible. Let me deal very briefly with those two questions. You will see that they begin at page 10 in paragraph 19.

The draftsperson has included in proposed subsection 19.(2) a proviso that nothing more may be recovered than actual cost. It would appear that this was done to avoid the argument that this is a taxing measure, there being a judgment of the Supreme Court of Canada referred to in paragraph 20 that would indicate, in the circumstances of that case, that tolls being charged by harbour commissioners did not constitute taxes because the amount collected was not more than the cost of the service. There is a line of legal argument saying a tax is a revenue-raising measure. Something less than a tax is just a recovery of costs. It would appear that the draftsperson has taken that legal concept and inserted proposed subsection 19.(2) with a view to ensuring that this is not a taxing measure.

I have to say, however, that applied as it is here across the entire range of government services and facilities without limitation, and where it is open to be used to produce immense sums, I believe there would be a very serious issue for a court. It would have to be anticipated that a court might very well decide that this is indeed a taxing measure. The principle we are really talking about is taxation without representation. It has been around a long time. I do not believe the courts would linger very long over semantic niceties in the face of a provision giving so extensive a power to the executive.

If that is correct—I think the least that can be said is that there is a serious legal argument to be made—it raises the next question, which is whether Parliament can constitutionally delegate to the executive its power over taxes. That again is an issue on which opinions will be very much divided.

• 1115

As I have noted at page 12 of the brief, Professor Hogg's text on constitutional law raises the possibility that Parliament cannot delegate its taxing authority. It appears that if it can do so, it can only do it by way of amendment to the Constitution. Sections 53 and 54 of the Constitution Act require that money bills shall originate in the House of Commons on a message of the Governor General.

When the issue came to the Supreme Court of Canada—and you will see that reference on page 13 of the brief—in a case of the Agricultural Products Marketing Act, the court divided on the question of delegation of taxing powers. I must point out the case was decided on the basis that what was involved were not taxes and they did not have to decide the issue. But five judges did say, and you will see the quotation at page 13, that nothing prevents Parliament

[Traduction]

Monsieur le président, le reste du mémoire traite de questions qui sont peut-être davantage d'ordre juridique. Il y a deux points que j'ai soulignés à la page 10. D'une part, à propos de l'article 19 tel que l'on veut le modifier, on peut se demander si cela représente en fait une délégation du pouvoir d'imposition du Parlement à l'exécutif, et, dans l'affirmative, on peut se demander si une telle délégation est légale. Je reviendrai brièvement sur ces deux points. Vous verrez que cela commence à la page 10, au paragraphe 19.

Le rédacteur a inclus dans le projet de paragraphe 19.(2) l'interdiction de recouvrer plus que le coût réel. Il semble que l'on ait fait cela pour éviter que certains prétendent qu'il s'agit d'une mesure d'imposition, étant donné que la Cour suprême du Canada a rendu une décision, dont il est question au paragraphe 20, qui semble indiquer que, dans de telles circonstances, les péages que font payer les commissaires de port ne constituaient pas un impôt puisque les montants perçus n'étaient pas supérieurs au coût du service. Certains prétendent qu'un impôt est une mesure de perception de recettes. En deça de l'impôt, il ne s'agit que de recouvrer des coûts. Il semble que le rédacteur se soit guidé là-dessus pour insérer le projet de paragraphe 19.(2) en s'assurant qu'il ne représente pas une mesure fiscale.

Je dois dire qu'appliquée ainsi à tout l'éventail des services et des installations du gouvernement sans aucune restriction, avec la possibilité que cela rapporte des sommes énormes, cette mesure pourrait très bien être contestée par les tribunaux. Ceux-ci pourraient très bien juger qu'il s'agit au contraire d'une mesure fiscale. Il est question là du principe d'imposition sans représentation. Cela existe depuis longtemps. Je ne pense pas que les tribunaux s'attarderaient trop sur les petits détails de sémantique face à une disposition qui accorde un pouvoir tellement large à l'exécutif.

Dans ce cas—je crois que l'on pourrait sérieusement défendre ce point de vue devant les tribunaux—il faut se poser une autre question, à savoir si le Parlement peut, aux termes de la Constitution, déléguer à l'exécutif son pouvoir d'imposition. C'est encore une question sur laquelle les avis risquent de considérablement diverger.

Comme je l'ai indiqué à la page 12 du mémoire, le texte du professeur Hogg sur le droit constitutionnel semble indiquer qu'il est possible que le Parlement ne soit pas habilité à déléguer son pouvoir d'imposition. Il semble qu'il faudrait en effet modifier la Constitution dans ce sens. Les articles 53 et 54 de la Loi constitutionnelle stipulent que les projets de loi de finances doivent être déposés à la Chambre des communes sur message du gouverneur général.

Lorsque la question a été soumise à la Cour suprême du Canada—et nous y faisons allusion à la page 13 de notre mémoire—dans une affaire concernant la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, la cour s'était divisée sur la question de la délégation du pouvoir d'imposition. Je signale que l'affaire a été jugée après que l'on ait considéré qu'il ne s'agissait pas d'une question d'impôt et qu'il n'était donc pas nécessaire de rendre une

[Text]

from indirectly amending sections 53 and 54—that is the Constitution Act—by providing for the levy and appropriation of taxes as it sees fit. So the majority of the court would have said yes, Parliament can delegate its taxing power, but if it does so it is amending the Constitution. The other four judges did not deal with the issue at all.

Mr. Chairman, I guess two questions arise here. If the Supreme Court of Canada today would say the same thing, and I think there is no guarantee they would, then the question would be is it intended in Bill C-91 to amend the Constitution? It would come to nothing less than that if indeed this is a taxing provision.

Again, it would seem that housekeeping amendments to a rather obscure statute are not the place for an amendment to the Constitution. I tend to doubt it was ever intended, but clearly, on the strength of that decision, that is what would be involved.

Finally, there is a question, in my mind at least, whether an indirect amendment of the Constitution, which was permissible when the agricultural products case was decided, is permissible any longer. That was prior to the repatriation of the Constitution. It was prior to the amending formula. It was prior to section 44 of the Constitution Act. I think there would be a question whether Parliament, in the exercise of its undoubted power to amend those parts of the Constitution, thus dealing with the executive and with Parliament, must not, nevertheless, do the amendment directly. And whether an indirect amendment would any longer suffice is an open question.

Mr. Chairman, those are the highlights of the brief. I will say in conclusion that it seems to us, with respect, that there is, first of all, a major issue whether Parliament ever intended or would intend to transfer so extensive a power to the executive over some very key political issues in the future; secondly, if it does, whether this has received sufficient examination from a constitutional point of view to warrant its going forward. It would be unfortunate if it had to be debated in the courts. I am just not sure whether all of those issues have been addressed up until now.

Mr. Chairman, those are our submissions to the committee. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Irving, for your presentation. I will go first to Mr. Milliken.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): Mr. Irving, is it your view that the proposed amendment of section 19 allows the Governor in Council to levy a fee or charge in respect of any service provided by the federal government, except where the statute that creates the service specifies a fee or authorizes a fee to be established under that specific statute, or says the service is to be provided free of charge?

Mr. Irving: I am not sure of the first one. The second one, yes. Proposed section 19.3 says:

[Translation]

décision à ce sujet. Cinq juges ont néanmoins déclaré, et vous trouverez la citation à la page 13, que rien n'empêchait le Parlement de modifier indirectement les articles 53 et 54 de la Loi constitutionnelle afin de permettre la perception et l'affectation d'impôts comme il l'entend. La majorité de la cour a donc déclaré qu'en effet le Parlement pouvait déléguer son pouvoir d'imposition mais que, ce faisant, il modifierait la Constitution. Les quatre autres juges n'ont pas du tout traité de la question.

Il ressort de tout cela deux questions. Si la Cour suprême du Canada déclarait aujourd'hui la même chose, et rien ne garantit qu'elle le fasse, il faudrait se demander si l'intention du projet de loi C-91 est de modifier la Constitution. S'il s'agit en effet d'une disposition fiscale, c'est à cela que ça revient.

Là encore, il semble que des amendements d'ordre technique à une loi plutôt obscure ne devraient pas servir à modifier la Constitution. Je ne pense pas d'ailleurs que cela ait jamais été l'intention mais, devant une telle décision, c'est de toute évidence ce que cela représenterait.

Enfin, on peut se demander, du moins je me demande, si un amendement indirect à la Constitution, acceptable lorsque l'on a jugé l'affaire sur les produits agricoles, serait encore jugé acceptable. C'était avant le rapatriement de la Constitution. Avant la formule d'amendement. Avant l'article 44 de la Loi constitutionnelle. On pourrait ainsi se demander si le Parlement, dans l'exercice de son pouvoir indubitable de modifier certaines parties de la Constitution traitant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, ne devrait pas, tout de même, le faire directement. Il n'est pas certain en effet qu'un amendement indirect suffirait toujours.

Monsieur le président, voilà les points saillants de notre mémoire. Je conclurai en disant qu'il nous semble que l'on peut tout d'abord se demander si le Parlement a jamais eu l'intention ou aurait en fait l'intention de transférer un pouvoir si important à l'exécutif; et deuxièmement, si c'est là son intention, si la question constitutionnelle a été suffisamment bien examinée. Il serait malheureux que l'on soit obligé d'en débattre en cour. Je ne suis tout simplement pas sûr que l'on ait examiné toutes ces questions.

Voilà, monsieur le président, ce que nous avons à vous dire. Merci.

Le président: Merci, monsieur Irving, de votre exposé. Je donnerai tout d'abord la parole à M. Milliken.

M. Milliken (Kingston et les Îles): Monsieur, estimez-vous que l'amendement proposé à l'article 19 permet au gouverneur en conseil de percevoir un droit sur les services offerts par le gouvernement fédéral, sauf lorsque la loi portant création de ce service spécifie ou autorise la perception d'un droit ou stipule que le service doit être fourni gratuitement?

M. Irving: Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à votre première question. Quant à la deuxième, oui. Le projet d'article 19.3 stipule que:

[Texte]

Regulations and orders. . . are subject to the provisions of any Act of Parliament relating to the service or the use of the facility, or to the right or privilege

I do not think there is much doubt that means that if the statute provides that no charge may be levied, then the Governor in Council would not have the power to levy a charge.

• 1120

It would certainly be arguable that if a scale of charges were provided by the statute, the Governor in Council could not impose a higher level, although I must say that the reverse was held by Mr. Justice Cattanach of the Federal Court in the Post Office case. Whether or not that judgment would now be upheld is very uncertain. There would at least be a doubt if a scale of charges was provided. There would be no doubt that they could not do it if the statute provided that there should be no charge, but I do not believe there are very many statutes in that category. I have not tried to look through the statute law of Canada since last Friday.

Mr. Milliken: If the statute says you cannot charge, the service must be provided for free. If Parliament has in effect directed that, the executive cannot get around it.

Mr. Irving: That is right.

Mr. Milliken: But you are saying that in every other case it appears that maybe the executive could get around it, and it certainly will if the statute does not provide a charge.

Mr. Irving: That is right. I think in most cases Parliament decided that Canadians are entitled to a certain service, presumably to be paid for out of the public revenues that those same citizens provide through their taxes. They do not usually say one thing or another about particular user charges. When the statute is silent, and I suspect that is the case in most statutes, the Governor in Council will have a free hand.

Mr. Milliken: For example, the cost of providing immigration services at airports in Canada is determined to be x million. If they decided to charge that out to the persons who use it, they could fix a charge that brought in an amount not exceeding the cost of providing the immigration service and levy it on every person who passes through immigration into Canada, without consulting Parliament.

Mr. Irving: Yes, indeed they could. The policeman who stops and gives you a ticket might hand you a bill for his services.

Mr. Milliken: You read part of proposed section 19.3, which then goes on:

but, for greater certainty, may be made
—that is, the regulations and orders, I guess, may be made—
even though an Act of Parliament requires the provision of the service or facility or the conferral of the right or privilege.

In other words, even if it is required that the service be provided, you can still charge for it unless the statute says it must be provided gratuitously.

Mr. Irving: Yes, and that is a clear attempt to get around the repeated complaints of the standing committee over the years. If you read the earlier parts of the brief, you will see those quotations. The parliamentary committee kept

[Traduction]

Les règlements et arrêtés. . . sont assujettis aux dispositions des lois fédérales concernant la prestation des services, la mise à disposition des installations ou l'octroi des droits ou avantages;

Je ne pense pas que l'on puisse douter que cela signifie que si la loi prévoit que l'on ne peut percevoir de droit, il est interdit au gouverneur en conseil d'en percevoir un.

On pourrait certes prétendre que, si la loi prévoit un barème de frais, le gouverneur en conseil ne peut pas faire payer des frais plus élevés, quoique le juge Cattanach, de la Cour fédérale, ait affirmé le contraire dans l'affaire de la Société des postes. Il n'est pas certain que cette décision soit confirmée maintenant. Il y aurait au moins un doute si la loi prévoyait un barème de frais. Il n'y a aucun doute que le gouverneur en conseil ne pourrait pas faire payer de frais si c'est ce que la loi stipule, mais je ne pense pas qu'il y ait tellement de lois qui le fassent. Je n'ai pas essayé de voir ce que dit la législation canadienne depuis vendredi dernier.

M. Milliken: S'il est dit dans la loi qu'on ne peut pas faire payer de droit, le service doit être fourni gratuitement. Si c'est ce que le Parlement a décidé, l'exécutif ne peut pas faire le contraire.

M. Irving: C'est exact.

M. Milliken: Mais d'après vous, dans tous les autres cas, il semble que l'exécutif pourrait contourner la loi et qu'il le fera certainement si la loi ne prévoit pas le paiement d'un droit.

M. Irving: C'est exact. Dans la plupart des cas, le Parlement a décidé que les Canadiens avaient droit à un certain service, payé probablement à même le revenu produit par les impôts de ces mêmes citoyens. D'habitude, il n'est pas question du tout de droit payé par l'utilisateur. Quand la loi ne dit rien, et j'imagine que c'est le cas de la plupart des lois, le gouverneur en conseil aura toute liberté d'action.

M. Milliken: Par exemple, on évalue le coût des services d'immigration aux aéroports du Canada à tant de millions de dollars. Si le gouvernement décidait de faire payer les utilisateurs de ces services, il pourrait fixer des droits qui produiraient des recettes ne dépassant pas le coût des services d'immigration et les faire payer à tous ceux qui passent par les services d'immigration au Canada, sans consulter le Parlement.

M. Irving: En effet. Le policier qui vous donne une contravention pourrait vous présenter la note pour ses services.

M. Milliken: Vous avez lu une partie du nouvel article 19.3, qui stipule ensuite:

la prise de ces règlements ou arrêtés est autorisée
. . . ces règlements ou arrêtés donc. . .

même si, aux termes d'une loi fédérale, la prestation, la mise à disposition ou l'octroi est obligatoire.

Autrement dit, même si le gouvernement est obligé de fournir le service, il peut fixer des droits pour la prestation du service à moins que la loi ne stipule que le service est gratuit.

M. Irving: Oui, et cela vise clairement à répondre à la multitude de plaintes formulées par le comité permanent au cours des années. Vous trouverez les passages en question au début de notre mémoire. Le comité parlementaire répétait

[Text]

saying that section 19 was never intended to allow the executive, without reference to Parliament, to charge if Parliament has decided that the services are to be provided to everyone. It is quite clear that this is intended to deal specifically with that. That objection will no longer be open.

Mr. Milliken: I see. In looking at this from the point of view of your clients specifically, does this change the existing arrangements with respect to...? I presume dockage fees are the ones they are most concerned about—or is it wharfage fees?

Mr. Hall: It was navigational aids.

Mr. Milliken: I see. So the cost provision of buoys in harbours and along waterways is of concern because you are apprehensive that the government may come back and decide that you should pay the maintenance cost, since it is a service or facility provided by the government.

Mr. Hall: To be precise, Mr. Milliken, the cost recovery paper proposed to charge \$25 million to users for navigational aids as a start. It is the tip of the iceberg; obviously there is a lot more cost to running the Coast Guard than just that. The paper made specific reference to section 19 of the Financial Administration Act as the legislative authority.

Mr. Milliken: This is a paper prepared by the Treasury Board?

Mr. Hall: Prepared by Transport Canada. That paper made specific reference to section 19 of the Financial Administration Act. Based on information we received, we were not sure if they could do it, and that is when we called counsel. No sooner had we received an opinion that said we would have a case if we decided to pursue it than Bill C-91 came along and changed the whole story.

Mr. Milliken: That changed the ground rules so there would be no case. You would be stuck with those charges, in the opinion of counsel.

Mr. Hall: Yes, I believe that is what Mr. Irving's opinion is.

Mr. Irving: Mr. Milliken, I think the difficulty with the original section was that it did not permit discrimination. The proposal was that one class of users would pay charges and other classes would not. The point was whether that was an issue Parliament itself should address. For example, Parliament decided that under the Aeronautics Act charges could be imposed on users or classes of users, and it has worked that way ever since. The Canada Shipping Act says no such thing.

• 1125

This amendment, among the very many other things it would do, would allow the executive to decide not only whether people are going to pay, but also who will pay. It will exempt one class of user and charge another, without parliamentary debate or approval.

Mr. Milliken: And that is in proposed subsection 19.(1)?

Mr. Irving: Yes.

[Translation]

constamment que l'article 19 ne visait nullement à permettre à l'exécutif de faire payer un service sans demander l'autorisation du Parlement si celui-ci avait décidé que le service en question serait fourni à tout le monde. Il est bien évident que cette disposition vise à répondre à cet argument. On ne pourra plus soulever d'objection dans de tels cas.

M. Milliken: Je vois. Du point de vue de vos clients, est-ce que cela change le système actuel à l'égard... J'imagine que ce sont surtout les droits de débarcadère, ou s'agit-il plutôt de droits de bassin, qui vous intéressent?

M. Hall: Ce sont les aides à la navigation.

M. Milliken: Je vois. Donc, les bouées dans les ports et le long des cours d'eau vous intéressent parce que vous craignez que le gouvernement décide de vous faire payer les frais d'entretien puisqu'il s'agit d'un service qu'il fournit.

M. Hall: Pour être précis, monsieur Milliken, le document sur la récupération des coûts proposait de faire payer 25 millions de dollars aux utilisateurs des aides à la navigation. Ce n'est que la pointe de l'iceberg; de toute évidence, il y a beaucoup d'autres coûts reliés à la Garde côtière. Le document se reportait tout particulièrement aux pouvoirs conférés par l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. Milliken: C'est un document du Conseil du Trésor?

M. Hall: De Transports Canada. Ce document se reporte de façon particulière à l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous n'étions pas certains que le gouvernement puisse avoir recours à cet article, et c'est pour cela que nous avons communiqué avec notre avocat. Peu de temps après avoir reçu un avis selon lequel nous pourrions tenter des poursuites à ce sujet, le projet de loi C-91 a été présenté et tout a changé.

M. Milliken: Le projet de loi a changé les règles du jeu parce que vous n'auriez plus de motif pour tenter des poursuites. D'après votre avocat, vous auriez été obligés de payer les frais.

M. Hall: Oui, je pense que c'est l'avis de M. Irving.

M. Irving: Monsieur Milliken, je pense que le problème de la disposition actuelle, c'est qu'elle n'autorise pas les distinctions. On avait proposé qu'une catégorie d'utilisateurs paient des droits et que d'autres ne les paient pas. On s'est demandé si c'était une question que le Parlement lui-même devrait examiner. Par exemple, le Parlement a décidé que, selon la Loi sur l'aéronautique, on pouvait imposer des droits aux utilisateurs ou à des catégories d'utilisateurs, et c'est ce qui s'est fait depuis. Il n'est rien dit de tel dans la Loi sur la marine marchande du Canada.

Parmi bien d'autres choses, cette modification permettrait à l'exécutif de décider non seulement si les utilisateurs vont devoir payer, mais aussi lesquels payeront. Il pourra exonérer une catégorie d'utilisateurs et en faire payer une autre sans que la question soit débattue ou approuvée par le Parlement.

M. Milliken: Et c'est prévu au paragraphe 19.1?

M. Irving: Oui.

[Texte]

Mr. Milliken: And the changes are at the top of page 4 of the bill, I presume.

Mr. Irving: Yes. In proposed subsection 19.(1), the very opening provision states:

The Governor in Council may, on the recommendation of the Treasury Board,

(a) by regulation prescribe the fees or charges to be paid for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada by the users or classes of users of the service or facility;

Mr. Milliken: And that is new.

Mr. Irving: Yes, that is new.

Mr. Milliken: They could not charge on the basis of class.

Mr. Irving: No.

Mr. Milliken: In other words, they could charge the owners of commercial shipping vessels, but exempt pleasure boaters from paying any part of the cost of the navigational aids.

Mr. Irving: Yes, that is right.

Mr. Milliken: Or the other way around.

Mr. Irving: Or the other way around, and this is contrary to the Treasury Board policy, even though it might be that that class of user does not get the specific benefit that the exempt class of user gets.

Mr. Milliken: Right.

Mr. Hall: In the paper, it makes specific reference to the core user being the commercial user, and it decides to charge just the core user, the commercial user—we question the definition of core, obviously—not fishermen, sports boaters, recreational boaters, or ferry services. It will only be commercial users, and to our mind, there are an awful lot of navigational aids out there that are not used by commercial users at all.

Mr. Milliken: I am well aware of that, in my part of the country. No question of it. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Stupich (Nanaimo—Cowichan): I find I am having some trouble in understanding your case. I am not a lawyer, so I guess I am a little slow this morning.

The whole legislation seems to be wide-open to charge anybody for anything, except that it would not allow discrimination among classes, as I read the old clause 6.

You read the following words:

The Governor in Council may on the recommendation of Treasury Board. . .

And the old one read:

The Governor in Council on the recommendation of Treasury Board may

[Traduction]

M. Milliken: Et les changements sont indiqués au haut de la page 4 du projet de loi, j'imagine.

M. Irving: Oui. Voici ce qu'on trouve au tout début du nouveau paragraphe 19.1:

Sur recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut:

a) fixer par règlement, pour l'octroi par licence, permis ou autre forme d'autorisation d'un droit ou avantage par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, le prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les redevables du droit ou de l'avantage;

M. Milliken: Et cette disposition est nouvelle.

M. Irving: Oui, elle est nouvelle.

M. Milliken: On ne pouvait pas auparavant faire payer certaines catégories d'utilisateurs.

M. Irving: Non.

M. Milliken: Autrement dit, le gouvernement pourrait faire payer les propriétaires de navires commerciaux, mais exonérer les plaisanciers de tout paiement relatif aux aides à la navigation.

M. Irving: Oui, c'est exact.

M. Milliken: Ou bien le contraire.

M. Irving: Ou bien le contraire, et cela va à l'encontre de la politique du Conseil du Trésor, même si la catégorie en question n'obtient pas les mêmes avantages que la catégorie exonérée d'utilisateurs.

M. Milliken: Exactement.

M. Hall: Dans le document, il est précisé que l'utilisateur principal est l'utilisateur commercial et que les droits seront payés seulement par l'utilisateur principal, l'utilisateur commercial—et bien entendu nous ne sommes pas d'accord sur la définition de «principal»—et non par les pêcheurs, les sportifs, les plaisanciers et les services de bac. Seuls les utilisateurs commerciaux devront payer, et il nous semble qu'il y a un très grand nombre d'aides à la navigation qui ne sont pas du tout utilisées par les navires commerciaux.

M. Milliken: Je sais que c'est le cas dans ma région. Cela ne fait aucun doute. Merci, monsieur le président.

M. Stupich (Nanaimo—Cowichan): J'ai un peu de mal à comprendre votre argument. Je ne suis pas avocat et j'imagine que je n'ai pas l'esprit trop vif ce matin.

La loi semble permettre que l'on fasse payer quoi que ce soit par n'importe qui, sauf qu'il ne peut pas y avoir de distinction entre les catégories, d'après la façon dont j'interprète l'ancien article 6.

Vous avez lu les mots suivants:

Sur recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut. . .

L'ancien texte se lit ainsi:

Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du Conseil du Trésor. . .

[Text]

The "may" is in a different place, but the operating words would seem to be—except, as I say, it provides for discrimination. I may have missed something.

Mr. Irving: You have to go back to the beginning of the old section 19, which is, by the way, attached to our brief, just for convenience. But as it exists now, it says:

Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person. . .

So first of all, you have a direct link between the service and the person.

Mr. Stupich: That is the old wording.

Mr. Irving: That is the old wording, and it is in the singular, to any person. That is consistent with the view of the standing committee, that this was intended to be something provided on request to any person. That language is not consistent with the idea that the service we are talking about is a service provided to Canadians at large, such as the Post Office or Customs or police or the army.

Mr. Stupich: Has anybody ever tested that legally to see whether. . .?

Mr. Irving: Yes. I know of at least one case. That was when section 19 was used to raise postal rates. That use of section 19 was challenged in the Federal Court and they are in a very long judgment. Mr. Justice Cattanach said it was all right. He also said that he would not take cognizance of the debates in Parliament or the reports of the standing committee. He was not informed on the whole background of section 19. He said himself: "What decision I would have made had I known all that, I do not know, but I do not believe it is proper for me to see it". I think with respect to him, it was proper for him to see it, but he did not.

The judgment, which is extremely long, is mostly a history of postal service in the U.K. I do not believe a court would come to that conclusion today, but it is an open issue. I think that is the only court case. Unfortunately, it was never taken to a higher level, so there is no court of appeal or higher decision on the point. But as I say, he did not have all that background in front of him.

I also have to say that the language of the old section 19 is decidedly ambiguous. It is not a model of clear drafting and it may have gone beyond the intention of those who put it in. It is very difficult to read what Mr. Abbott had to say in introducing the bill, to think that section 19 was ever intended to do anything like this.

• 1130

The Chairman: Thank you, Mr. Stupich. Mr. Crosby.

Mr. Crosby: First let me comment to the members of the Canada Shipping Federation. I think you have read the evidence, or perhaps heard the evidence of the officials of Treasury Board that this is indeed intended to clarify the

[Translation]

Les mots ne sont pas dans le même ordre, mais le résultat semble le même, sauf, comme je l'ai déjà dit, que l'on pourra faire des distinctions. Il y a peut-être quelque chose qui m'échappe.

M. Irving: Il faut revenir au début de l'ancien article 19, que nous avons joint à notre mémoire pour faciliter les choses. À l'heure actuelle, cet article stipule ceci:

Dans les cas où il estime que le bénéficiaire de services fournis par Sa Majesté ou l'utilisateur d'installations mises à disposition par elle. . .

Il y a donc un rapport direct entre les services et le bénéficiaire.

M. Stupich: C'est l'ancien texte.

M. Irving: C'est l'ancien texte et l'on parle du bénéficiaire et de l'utilisateur. Cela reflète ce que le comité permanent croyait, soit que cela visait un service fourni à la demande de quelqu'un. Le texte ne semble pas s'appliquer à des services qui seraient fournis à l'ensemble des Canadiens, comme ceux des postes, de la douane, de la police ou de l'armée.

M. Stupich: Quelqu'un a-t-il déjà éprouvé cette interprétation devant les tribunaux?

M. Irving: Oui. Je suis au courant d'au moins un cas relié à l'utilisation de l'article 19 pour majorer les tarifs postaux. Le recours à l'article 19 avait été contesté devant la Cour fédérale et cela avait donné lieu à une très longue décision. Le juge Cattanach avait déclaré que c'était acceptable. Il avait aussi signalé qu'il ne lirait pas les débats du Parlement ou les rapports du comité permanent. Il n'avait pas été mis au courant de l'histoire de l'article 19. Il avait lui-même déclaré: «J'ignore quelle décision j'aurais prise si j'avais été au courant de tout cela, mais je ne pense pas que ce soit approprié pour moi de voir ces renseignements.» Pour ma part et sans vouloir lui manquer de respect, je pense qu'il aurait été approprié qu'il voie ces renseignements, mais il ne les avait pas vus.

La décision, qui est extrêmement longue, donne en grande partie l'historique du service postal au Royaume-Uni. Je ne pense pas qu'un tribunal en viendrait à la même conclusion aujourd'hui, mais cela reste à débattre. Je pense que c'est le seul cas qui ait été présenté au tribunal. Malheureusement, il n'est jamais allé plus loin et il n'y a pas de décision de la Cour d'appel ou d'un tribunal supérieur sur la question. Je répète cependant que le juge n'avait pas consulté tous les documents appropriés.

Je dois dire aussi que le texte de l'ancien article 19 est certainement ambigu. Ce n'est pas un modèle de clarté et peut-être qu'il dépassait la pensée des rédacteurs. Lorsqu'on lit ce que M. Abbott disait au moment de la présentation du projet de loi, il est très difficile de penser qu'il voulait que l'article 19 soit utilisé à cette fin.

Le président: Merci, monsieur Stupich. À vous, monsieur Crosby.

M. Crosby: Je voudrais tout d'abord faire une remarque aux membres de la Fédération maritime du Canada. Je crois que vous avez lu le procès-verbal, et peut-être même entendu les témoignages des fonctionnaires du Conseil du Trésor, qui

[Texte]

existing provision and make it clear to those who would be involved what the authority intended to be granted exactly is. In that respect I have some disagreement with the references to the joint committee on statutory orders and regulations, or whatever it is now called, because the concern of that committee always, in the term I served with the committee, was to have the mandates made clear. It was never the purpose of the committee to direct what authority should be given or not given but simply that in the granting of authority, Parliament make clear its intention.

So in that respect I do not entirely understand the quarrel with the provisions amending section 19 if indeed the provisions make it clear what it is that the executive can do in the regulatory area.

Beyond that, let me say to you, Mr. Hall, that I am not sure I understand what your association is trying to do. Are you trying to scrap the existing section 19 of the Financial Administration Act, the amendments to section 19 of the Administration Act, user fees, or the cost recovery program? You obviously want us to take some action. What exactly is the action you want us to take?

Mr. Hall: Mr. Crosby, let us face it, we went through this discussion four years ago when Bill C-75 was put forward, amendments to the Canada Shipping Act. Many of them were housekeeping things that had to be done in any event, but there was one clause, clause 4, that was going to charge cost recovery without any limits, no numbers mentioned, nothing. Following considerable lobbying on the part of many people, not just the Canadian Shipowners' Association, eventually Mr. Crosbie pulled that clause.

This time around, as I said at the outset, what concerned us was that instead of going to the House, which I think is where it should be, because the Canada Shipping Act has no provision for cost recovery, they decide to use the Financial Administration Act. This was a new twist to us. We decided that we should check it out. Is that valid? Can they legally do it? That is when we got into this discussion.

We do not mind debating the question if there is an amendment to the Canada Shipping Act and doing our best to try and avoid cost recovery if we possibly can, or make sure that it is fair, but at the same time, when they changed the ground rules then that made it a little more difficult and we had to go to counsel.

Mr. Crosby: The plot thickens. This is a rehash of clause 4 of the Canada Shipping Act bill. That is very difficult for me, because I was on the other side of the clause 4 argument. I thought that clause 4 should have been enacted. It would have allowed, among others things, for the imposition of ice dues on the St. Lawrence that would have taken away the disadvantage, you might say, that the ice-free ports have over the ports that require icebreaking services. So you do not have much of a fan in me.

[Traduction]

ont dit que cette mesure visait à préciser la disposition actuelle pour indiquer clairement à toutes les personnes concernées l'étendue des pouvoirs ainsi conférés. À cet égard, je ne suis pas d'accord avec le Comité mixte des règlements et textes réglementaires, car du temps où j'en faisais partie, son souci premier était d'obtenir une définition claire des mandats. Il n'avait jamais pour objectif d'ordonner que tel ou tel pouvoir soit octroyé ou refusé, mais il exigeait simplement que lorsque le Parlement octroie un pouvoir, il indique clairement son intention.

À cet égard, je ne comprends pas très bien le litige suscité par les dispositions modifiant l'article 19, puisqu'elles indiquent clairement ce que peut faire l'exécutif dans le domaine de la réglementation.

En plus de cela, je dois vous dire, monsieur Hall, que je ne comprends pas très bien ce que votre association essaie de faire. Voulez-vous qu'on supprime l'actuel article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques et les amendements apportés à cet article 19 concernant les frais d'utilisation pour le programme de recouvrement des coûts? De toute évidence, vous voulez que l'on prenne des mesures. Quelles sont ces mesures?

M. Hall: Monsieur Crosby, il faut voir les choses en face. Nous avons déjà eu la même discussion il y a quatre ans, lors de l'étude du projet de loi C-75 modifiant la Loi sur la marine marchande du Canada. Il s'agissait en grande partie de changements indispensables d'ordre administratif, mais on y trouvait également l'article 4, qui comportait la récupération intégrale des coûts, sans limitation, sans aucune indication chiffrée. Suite aux vigoureuses pressions d'un grand nombre de gens, et non pas uniquement de l'Association maritime du Canada, M. Crosbie a fini par renoncer à cette disposition du projet de loi.

Cette fois-ci, comme je l'ai dit au début, ce qui nous préoccupe, c'est qu'au lieu de s'adresser à la Chambre, comme on aurait dû le faire, puisque la Loi sur la marine marchande du Canada ne prévoit pas le recouvrement des coûts, on a décidé de recourir à la Loi sur la gestion des finances publiques. Pour nous, c'est encore une entourloupette. Nous avons décidé de faire des vérifications. Cette mesure est-elle légitime? Peut-on légalement agir ainsi? C'est là que nous sommes intervenus dans le débat.

Nous trouvons normal de débattre de la question si l'on modifie la Loi sur la marine marchande du Canada, et de faire de notre mieux pour éviter le recouvrement des coûts, ou du moins, de faire en sorte qu'il s'applique équitablement, mais comme on a changé les règles du jeu, nous n'avons pas eu la partie facile, et il a fallu consulter les avocats.

M. Crosby: C'est un vrai complot. Vous nous refaites le coup de l'article 4 de la Loi sur la marine marchande. C'est très difficile pour moi, car j'avais une opinion différente lors de la discussion sur cet article. Je trouvais qu'il aurait fallu l'adopter, ce qui aurait permis, notamment, d'imposer des frais de brise-glace sur le Saint-Laurent, de façon à contrebalancer l'avantage qu'ont les ports libres de glace sur ceux qui ont besoin d'un service de brise-glace. Je ne fais donc pas partie de vos alliés inconditionnels.

[Text]

Having said that, I have to tell you, because I am well aware of those arguments and the discussion in the House, that first of all the Canada Shipping Act and clause 4 did pass second reading, which is approval in principle. It was reported back to the committee and it did not pass third reading because one member from Newfoundland, as I recall, utilized all the time that was available in the House to make a speech, mainly concerning fishermen and the possibility of fees imposed on fishermen, which was in nobody's contemplation as far as I know at the time, and the bill did not pass. When it was reintroduced it did not have clause 4, and that brings me to my point. It did not have clause 4 because the Department of Transport, as far as I know, thought it could implement whatever user-fee policy it wanted to employ without the substance of clause 4. I understand that still is the position of the Department of Transport, that it can implement and impose the user fees that it contemplates under its announced policy under the existing section 19. Now, I cannot get into a lawyer-to-lawyer battle, but—

• 1135

Mr. Hall: Perhaps Mr. Irving could respond to that.

Mr. Irving: I am not sure. I think there is a serious legal issue about whether they can where, as was proposed, the charges would be applied against some classes of users but not against others. That was a serious difficulty under the original section 19, and it seems to be a point of principle, which is part of the submission we are making to you this morning, that that kind of issue surely is one for Parliament to address, at least in the context of the particular act providing the particular service.

I wanted to respond to what you said in opening, sir, because you were referring to the standing committee. If you look at page 4 of the brief, you will see this is from the fourth report of the standing committee, under the chairmanship of Mr. Beatty, and I am quoting. The committee "specifically condemns certain practices and devices commonly employed in the drafting of subordinate laws". One of those is "the imposition of fees or charges without express authority in the enabling Act".

What they are saying there, I think, is that the act in relation to the service in question should give express authority for imposing fees or charges. That at least allows Parliament to decide the issue of principle, whether for a particular service there is going to be a charge, leaving to the executive the decision about the level of charges. But I believe the standing committee was referring quite specifically to this kind of problem and would not for a moment have countenanced the idea that by a single line in one statute the executive is going to have that power for every single service.

Mr. Crosby: We can go on and on with that argument.

Mr. Irving: Yes.

Mr. Crosby: This is Parliament. This is an emanation of Parliament.

Mr. Irving: That is right.

[Translation]

Cela dit, comme je connais bien tous ces arguments et que j'ai suivi le débat à la Chambre, je peux vous dire tout d'abord que l'article 4 de la Loi sur la marine marchande du Canada a été adopté en deuxième lecture, ce qui constitue une approbation de principe. Il a été renvoyé en comité et n'a pas franchi l'étape de la troisième lecture, car un député de Terre-Neuve, si je me souviens bien, a accaparé tout le temps prévu à la Chambre pour faire un discours sur les pêcheurs et sur les frais qu'on risquait de leur imposer, ce que personne n'avait l'intention de faire à l'époque, et le projet de loi n'a pas été adopté. Lorsqu'il a été présenté de nouveau, on en avait supprimé l'article 4, ce qui nous ramène à mon argument. Cet article avait été supprimé car pour autant que je sache, le ministère des Transports pensait être en mesure d'imposer tous les frais d'utilisation qu'il voulait sans avoir besoin de l'article 4. Il me semble que le ministère des Transports n'a pas changé de point de vue, et considère toujours qu'il peut imposer les frais d'utilisation qu'il veut en vertu de l'actuel article 19. Je ne veux pas entrer dans des argueries d'avocats, mais. . .

M. Hall: M. Irving pourrait peut-être vous répondre.

M. Irving: Je ne suis pas sûr. Sur le plan juridique, on peut se demander si le ministère est fondé d'agir ainsi, puisque selon le plan prévu, les frais seraient imposés à certaines catégories d'utilisateurs, mais non à d'autres. Cela a posé un grave problème dans l'application de l'article 19 initial, et comme nous le disons dans notre exposé ce matin, nous estimons en principe que c'est au Parlement de résoudre ce genre de problème, du moins dans le contexte de la loi régissant ce service particulier.

Je voudrais répondre à ce que vous avez dit dans votre déclaration liminaire, car vous avez fait référence au comité permanent. À la page 4 du mémoire, vous verrez cet extrait du quatrième rapport du comité permanent, présidé par M. Beatty. Le comité condamnait spécifiquement certains usages et procédés couramment utilisés dans la rédaction de la législation subordonnée, et notamment l'imposition de frais en l'absence d'autorisation expresse stipulée dans la loi habilitante.

Cela veut dire que la loi concernant le service en question aurait dû donner expressément l'autorisation d'imposer des frais. Cela permet à tout le moins au Parlement de décider si, en principe, la prestation d'un service particulier peut comporter des frais, quitte à ce que l'exécutif en fixe le montant. Mais je considère que le comité permanent a fait référence très spécifiquement à cette catégorie de problèmes et qu'il n'aurait jamais accepté l'idée qu'une seule ligne dans une loi unique conférerait à l'exécutif le pouvoir d'imposer des frais pour tout service, quel qu'il soit.

M. Crosby: Avec un argument pareil, le débat risque de s'éterniser.

M. Irving: Oui.

M. Crosby: Ici, c'est le Parlement. Ce comité relève du Parlement.

M. Irving: Je sais.

[Texte]

Mr. Crosby: Whether it takes a single line or two pages of statutes, it is not material to me. It is whether Parliament enacts that as a law for implementation. If you are telling me that you can better couch your objections to the substance in the form of a transportation bill as opposed to the form of a financial administration bill then that might be a very practical approach, but it is not an approach that really ought to concern us as parliamentarians, because whether we enact a law under the heading of financial administration or under the heading of transportation, provided that we know what the effect of the law is, I really do not see that as an objection. I welcome you to state, though, if that is your objection, that you object to the imposition of fees for marine transportation as opposed to objecting to the Parliament giving a general authority for the imposition of user fees. Perhaps you would make that clear.

Mr. Irving: Obviously we are here this morning to deal with a particular piece of legislation that does the latter. It gives a blanket authority to the executive to charge fees for any service at all, and we have the views you have heard on that subject. That appears to us to be truly an abdication by Parliament of a right it has had for many centuries.

To come to the individual point, the objection to the cost recovery plan as the Department of Transport brought it out was that it was being applied unevenly across classes of users and that indeed some users who were least the beneficiaries of some of the facilities and services in question were the ones being asked to pay. That is an issue for government to decide always, but our point was that that kind of issue, staying now with marine transportation, would best be addressed by Parliament and a parliamentary committee looking at the Shipping Act so there would be that kind of time and that kind of expertise to look at the subject in some detail and come to a reasoned decision on what the charges ought to be and who ought to pay them.

So the objection is both to the specific idea that charges would be unfairly applied without Parliament looking at it and that it seems to us that in order to deal with so relatively small a problem Parliament is now being asked to give a blanket authority to the executive forever over every single statute they have ever passed.

• 1140

Mr. Crosby: I cannot agree that is the motive. I do not think you can impute that as the motive for this change in section 19 of the Financial Administration Act, although it may have that effect. I think your own logic fails you, because what you are saying, as I understand it, is that those restrictions that are essential to protect operators in the marine transportation industry from unfair and unjust imposition of user fees really should be contained in the Canada Shipping Act, that if it was right and proper that this kind of limitation or protection exists, it should be housed in the Canada Shipping Act.

Mr. Irving: Yes.

[Traduction]

M. Crosby: Peu importe, à mon sens, que la disposition tienne en une seule ligne ou en deux pages. Il s'agit de savoir si le Parlement a adopté une telle mesure pour qu'elle soit mise en oeuvre. Vous me dites qu'un projet de loi sur les transports conviendrait mieux à vos objections de principe, plutôt qu'un projet de loi sur la gestion des finances publiques; c'est sans doute une solution tout à fait pratique, mais elle ne nous concerne guère en tant que parlementaires, car que nous adoptions une mesure relevant de la gestion des finances publiques ou des transports, je ne peux pas considérer cela comme une objection, dans la mesure où on connaît les effets de la loi. Vous pouvez dire, si tel est le sens de votre objection, que vous vous opposez à l'imposition de frais pour le transport maritime, et non pas au fait que le Parlement confère à l'exécutif des pouvoirs généraux concernant l'imposition de frais d'utilisation. Vous pourriez peut-être nous apporter des précisions à ce sujet.

M. Irving: De toute évidence, nous sommes ici, ce matin, pour étudier une mesure législative qui correspond à la deuxième partie de votre affirmation. Elle donne à l'exécutif le pouvoir absolu d'imposer des frais sur toute forme de service, et nous vous avons fait part de notre point de vue à ce sujet. À notre avis, le Parlement renonce véritablement à un droit qui a été le sien pendant des siècles.

Pour en venir à votre argument, nous nous sommes opposés au plan de récupération des coûts présenté par le ministère des Transports parce qu'il doit s'appliquer de façon inégale selon la catégorie d'utilisateurs, et que l'on va imposer des frais à certains utilisateurs qui profitent le moins des installations et des services en question. C'est toujours au gouvernement de décider, mais nous estimons que dans le cas des transports maritimes, il serait préférable de confier la question au Parlement et à un comité parlementaire qui étudierait la Loi sur la marine marchande, de façon qu'on puisse consacrer à la question le temps et les ressources nécessaires avant de prendre une décision motivée sur le montant des frais et sur les catégories de personnes qui doivent les acquitter.

Notre objection concerne donc à la fois le principe des frais, qui s'appliqueraient de façon injuste en dehors de tout contrôle du Parlement, et le fait qu'à notre avis, pour résoudre un problème relativement modeste, on demande maintenant au Parlement d'octroyer à l'exécutif un pouvoir absolu et irrévocable sur toutes les lois qui ont déjà été adoptées.

M. Crosby: Je ne peux pas accepter un tel argument. Vous ne pouvez pas prétendre que ce soit là la raison de cette modification de l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques, même si l'effet est le même. Vous n'êtes pas logique avec vous-même, car si je vous comprends bien, ces restrictions sont indispensables pour protéger les exploitants de navires contre l'imposition injuste de frais d'utilisation, et elles devraient donc figurer dans la Loi sur la marine marchande, dans la mesure où elles sont indispensables.

M. Irving: Oui.

[Text]

Mr. Crosby: That is the contra-argument I would make. I do not disagree with anything you are saying. I am just talking about the process and the technicalities of it. You are objecting to a general provision in the Financial Administration Act with respect to establishing a code or a universally applied process for imposing user fees, on the basis that it might have unjust and unfair results in relation to the fees affecting marine transportation.

Mr. Irving: We are suggesting that it might have the unfair and unjust result, and perhaps the unconstitutional result, that Parliament will no longer have authority over the issue.

It is true that the interest in the subject arose out of that particular proposal by the transport branch and the fact that my client thought it was being unfairly applied. The objection to Bill C-91 does not really relate to that. Bill C-91 goes very much further than simply curing any possible defect as it applied to the transport plan.

Mr. Crosby: Quite frankly, I do not understand your objections based on the jurisprudence you have cited. I would have thought that would have been the protection of users in relation to any change in section 19 of the Financial Administration Act. Let me explain it. If Parliament cannot delegate taxing authority, and that proposition is clearly established in the jurisprudence, then does it not mean that section 19 cannot possibly change that principle?

Mr. Irving: If it was as clear as that the answer would be yes, a court would say you cannot do this. All we are doing at this stage is saying gentlemen, it does seem to us—

Mr. Crosby: Do not cause a court case.

Mr. Irving: —it does seem to us that perhaps inadvertently this amendment has been drafted to go very much further than was ever intended, certainly by the Treasury Board guidelines, and certainly, as far as we can tell, by any particular need at the moment to draw up user charges for a particular class of services.

Mr. Crosby: Normally you might call upon a person to suggest an amendment that would eliminate that possibility, but my answer to that would be that you do not need to concern yourself because if the provision is used in that way it will be unconstitutional.

Mr. Irving: The question I guess is whether this committee wants to report back to Parliament recommending a bill that may be unconstitutional. That is what we are here to try to persuade you of, that there are serious legal issues. I said at the outset we did not have very much time for this. It is a serious question, and it would take a good deal of research.

It seems clear to me there are serious issues, and this is the time to look at them rather than in a court of law later on when schemes already in place are going to be subject to attack and there is going to be the whole inconvenience and trouble that come up every time a law is attacked and ends up being set aside. We all know what problems that can create.

[Translation]

M. Crosby: Voilà l'argument à contrario que je voulais formuler. Je ne conteste pas ce que vous dites. Je parle simplement du procédé et de ses aspects techniques. Vous vous opposez à une disposition générale de la Loi sur la gestion des finances publiques concernant la constitution d'un code ou d'un processus d'application universelle pour l'imposition des frais d'utilisation, parce qu'elle pourrait avoir des conséquences injustes sur les frais imposés dans les transports maritimes.

M. Irving: Nous estimons qu'elle pourrait avoir pour conséquences injustes et, éventuellement inconstitutionnelles, de priver le Parlement des pouvoirs dont il dispose pour régler ce genre de problèmes.

Il est vrai que notre intérêt pour cette question a été suscité par la proposition de la direction des transports, et par le fait que mon client estimait que la mesure serait appliquée de façon injuste. Notre opposition au projet de loi C-91 n'a pas vraiment de rapport avec cela. Ce projet de loi dépasse de beaucoup la simple volonté de remédier aux inconvénients éventuels de cette mesure pour les transports.

M. Crosby: En toute franchise, je ne comprends pas que vous fondiez vos objections sur la jurisprudence que vous avez citée. Je pensais qu'il s'agissait avant tout d'assurer la protection des usagers, quels que soient les changements apportés à l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Je m'explique. Si le Parlement ne peut pas déléguer ses pouvoirs fiscaux—et c'est là un principe jurisprudentiel bien établi—ne faut-il pas en déduire que l'article 19 ne peut pas altérer ce principe?

M. Irving: Si la situation était aussi tranchée, un tribunal jugerait une telle situation impossible. Ce que nous disons actuellement, c'est qu'à notre avis, . .

M. Crosby: N'en faites pas un procès.

M. Irving: . . il nous semble que les rédacteurs de cet amendement en ont étendu la portée, par inadvertance, bien au-delà de ce qui avait été prévu, du moins dans les lignes directrices du Conseil du Trésor et, pour autant qu'on puisse en juger, bien au-delà de la nécessité de pouvoir, à un moment donné, imposer des frais d'utilisation pour une catégorie particulière de services.

M. Crosby: Normalement, on devrait pouvoir proposer un amendement permettant d'éviter ce risque, mais je vous répondrai que vous n'avez pas à vous en préoccuper, car si cette disposition est appliquée de cette façon-là, elle sera inconstitutionnelle.

M. Irving: Il s'agit de savoir si le comité est prêt à renvoyer au Parlement un projet de loi qui risque d'être anticonstitutionnel. Voilà ce dont nous essayons de vous persuader, et il s'agit là d'une question juridique importante. J'ai dit dès le départ que nous n'avons pas eu grand temps. C'est une question sérieuse, qui nécessiterait d'importantes recherches.

Voilà donc des questions sérieuses, et il faudrait les étudier immédiatement, plutôt que de s'en remettre aux tribunaux et d'attendre que les mesures mises en oeuvre soient contestées en justice; lorsqu'une loi est contestée et, finalement, abrogée, cela pose toutes sortes de problèmes, que nous connaissons bien.

[Texte]

Mr. Crosby: To be quite frank with you, Mr. Hall, if your concern is the serious issue of defects in the amendment to section 19 of the Financial Administration Act, that is one thing; I am sure the committee will give that full consideration. But if your concern is the adverse effect of the application of the amendments on the operation of shipping organizations, then that is quite another thing. We cannot really address the first effectively in this committee at this late stage without stalling the bill to the point where it will not be reported back and it will not pass.

• 1145

The second concern that is relevant to the shipping industry we might be able to address in that respect, and because of the indications that were made at the previous meeting the Minister of Transport has addressed a letter to the President of the Treasury Board that I might read into the record, Mr. Chairman and colleagues. This is a letter from the Minister of Transport to the President of the Treasury Board dated December 17, 1990. I will leave it with the clerk.

I understand that certain concerns have been expressed that the cost recovery provisions of Bill C-91 to amend the Financial Administration Act might be used as authority for the marine component of Transport Canada's cost recovery proposals, now the subject of broad public consultations.

It is my understanding that no new legislative authority is necessary to permit implementation of the department's proposals should it be decided in due course to do so.

In the opinion of the Department of Justice, the existing section 19 of the Financial Administration Act provides a sufficient legal foundation.

I have extended the time for public consultations on the department's proposals until February 1, 1991 and have invited all stakeholders to come forward with a constructive response. This process will not be affected in any way by the provisions of Bill C-91.

That is the letter from the Minister of Transport. I will just leave that with the committee. Do you take any comfort from that letter?

Mr. Irving: If the provisions of section 19 as it is are sufficient, why is it being amended? Does section 19—

Mr. Crosby: That is why we are here, because the financial administrators want a clear authority in order to control the user-fee process within the framework of government administration.

Mr. Irving: Perhaps that clears a lot up. All I can say is the section 19 the minister refers to in that letter as sufficient authority will cease to exist when this bill is passed. There will be a new section 19 replacing it, which will undoubtedly cure the problems which the minister does not think exist under the present one, and at the same time will give an extraordinary power to the executive in this country. One might well ask why—what is it for?

The Chairman: Could I respond to—

[Traduction]

M. Crosby: Monsieur Hall, vous vous préoccupez peut-être de la grave question des inconvénients de la modification envisagée à l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et je suis sûr que le comité prendra votre point de vue en considération. Mais par contre, si ce sont les conséquences négatives de l'application de ces modifications aux compagnies de marine marchande qui vous préoccupent, c'est tout à fait différent. Nous ne pouvons pas régler le premier problème aussi tardivement en comité sans bloquer le projet de loi à un point tel que nous ne pourrions pas en faire rapport à la Chambre et qu'il ne sera pas adopté.

Nous devrions pouvoir régler le deuxième problème, qui concerne la marine marchande. À la suite des indications données au cours de la séance précédente, le ministre des Transports a adressé au président du Conseil du Trésor la lettre suivante, dont je voudrais donner lecture pour le compte rendu, monsieur le président. Cette lettre du ministre des Transports au président du Conseil du Trésor est datée du 17 décembre 1990. Je vais en donner un exemplaire au greffier.

Certains craignent que les dispositions du projet de loi C-91 modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et qui concerne le recouvrement des coûts, ne soit utilisées pour justifier les propositions de recouvrement des coûts de Transports Canada applicables à la marine marchande, et qui font actuellement l'objet de vastes consultations.

Je considère qu'il est inutile de prévoir de nouveaux pouvoirs législatifs pour mettre en oeuvre les propositions du ministère si l'on juge opportun de le faire.

De l'avis du ministère de la Justice, l'actuel article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques offre un fondement juridique suffisant.

J'ai repoussé la date de clôture de consultations sur les propositions du ministère au 1^{er} février 1990 et j'ai invité toutes les parties concernées à présenter une réponse constructive. Les dispositions du projet de loi C-91 ne devraient avoir aucun effet sur ce processus.

Voilà la lettre du ministre des Transports. Je vais en laisser un exemplaire au comité. Est-ce qu'il vous a rassuré?

M. Irving: Si les dispositions actuelles de l'article 19 sont suffisantes, pourquoi le modifier? Est-ce que l'article 19...

M. Crosby: C'est pour cela que nous sommes ici, car les gestionnaires des finances publiques veulent des pouvoirs habilitants très précis pour contrôler le processus d'imposition de frais d'utilisation dans le cadre de l'administration publique.

M. Irving: La lettre apporte un éclaircissement. Ce que je puis dire, c'est que l'article 19 qui, selon ce qu'a écrit le ministre dans sa lettre, constituait un pouvoir habilitant suffisant, n'existera plus si ce projet de loi est adopté. Il sera remplacé par un nouvel article 19, qui va certainement résoudre les problèmes actuels, même si le ministre ne les reconnaît pas, mais qui, en même temps, va conférer à l'exécutif de ce pays des pouvoirs exorbitants. Il faut se demander pourquoi.

Le président: Puis-je répondre à...

[Text]

Mr. Crosby: Read the presentation of the Treasury Board officials. I could tell you, if you want.

Mr. Hall: I would like to respond to Mr. Crosby's earlier comments. Obviously this did not come about as a result of just the Coast Guard cost recovery thing, the discussion we are having here today. Naturally we are concerned any time somebody is looking for cost recovery, be it for pilotage services, seaway, or whatever. However, what concerns me is that once I heard what Mr. Irving had to say about proposed Bill C-91, the only way we found out was by coincidence that they were coming forward with a cost recovery bill that made reference to the Financial Administration Act. If they had not made reference to that at all, I would not even know the existence of it or of Bill C-91.

This makes me a little bit concerned about other industries in this country that are not aware of it, maybe have not had a chance to study it. In the meantime, it is being pushed through in a bit of a hurry. I am concerned about that. That is why we did speak with the Council of Forest Industries. They were concerned when they got wind of it. I just wonder how many other industries there are in this country that are not aware of the consequences of this bill.

The Chairman: Thank you. Are there any other questions by members?

Mr. Stupich: Just to clarify it in my own mind, you believe that a good case could be made to question the application of section 19 in the past, and what is bothering you about Bill C-91 in this respect is that it is clearing up any questions there might have been about section 19 and making it very clear that it is to be applied to any. . . It has been applied that way in the past but you think maybe legally—

Mr. Irving: Once.

Mr. Stupich: And now it will be legal, if this passes. But of course it could be challenged.

Mr. Irving: If this itself is legal, yes, it would be legal.

Mr. Stupich: Okay, that is fine. I just wanted to make sure I understood it.

The Chairman: Thank you very much, witnesses. Your presence is appreciated this morning.

Before I go to the next witness, is it agreed that we will append Mr. Lewis's. . . ? Oh, it has already been read, of course. Did you read the whole thing?

Mr. Crosby: I think it should be appended, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Is it agreed to append Mr. Lewis's letter?

Mr. Crosby: Just to ensure there are no literary errors on my part.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Thank you very kindly.

• 1150

Our next witnesses, from the Shipping Federation of Canada, are Mr. Francis C. Nicol, president, and Mr. Peter Davidson, counsel.

[Translation]

M. Crosby: Lisez l'intervention des fonctionnaires du Conseil du Trésor. Je peux vous le dire, si vous voulez.

M. Hall: Je voudrais répondre à ce que disait M. Crosby tout à l'heure. De toute évidence, notre débat d'aujourd'hui ne résulte pas simplement de l'affaire de la récupération des coûts de la Garde côtière. Nous nous préoccupons toujours bien sûr des histoires de récupération des coûts, que ce soit pour des services de pilotage, pour l'utilisation de la voie maritime, etc. Mais ce qui nous préoccupe, c'est qu'après avoir entendu l'opinion de M. Irving sur le projet de loi C-91, nous avons constaté par hasard qu'on en était venu à proposer un projet de loi sur la récupération des coûts qui faisait référence à la Loi sur la gestion des finances publiques. Si l'on n'avait pas fait référence à cette loi, je n'aurais même pas connu l'existence du projet de loi C-91.

Je m'inquiète du point de vue des autres secteurs d'activité du pays qui n'ont pas été informés du projet de loi, et qui n'ont peut-être pas eu l'occasion de l'étudier. Dans l'immédiat, on nous demande de l'étudier en toute hâte. Cela m'inquiète. C'est pourquoi nous nous sommes adressés au Conseil des industries forestières, qui s'est inquiété du projet de loi lorsqu'il en a eu connaissance. J'aimerais bien connaître tous les autres secteurs d'activité au Canada qui ignorent les conséquences de ce projet de loi.

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions?

M. Stupich: Juste une précision. Vous pensez qu'on pourrait valablement contester la façon dont l'article 19 a été appliqué jusqu'à maintenant, et ce qui vous inquiète dans le projet de loi C-91, c'est qu'il fait la lumière sur toutes les questions que pourrait susciter l'article 19, en indiquant clairement qu'il doit s'appliquer en tout. . . Il s'est appliqué ainsi jusqu'à maintenant, mais vous pensez que juridiquement. . .

M. Irving: Une fois.

M. Stupich: Tout cela peut devenir légal, si le projet de loi est adopté. Mais naturellement, la mesure pourrait être contestée.

M. Irving: En effet, si c'est légal.

M. Stupich: C'est parfait. Je voulais m'assurer d'avoir bien compris.

Le président: Merci beaucoup, messieurs. Nous avons beaucoup apprécié votre présence ce matin.

Avant de passer au témoin suivant, êtes-vous d'accord pour qu'on annexe la lettre de M. Lewis. . . ? Oh! On en a déjà donné lecture. Est-ce que vous l'avez lue intégralement?

M. Crosby: Je pense qu'il faudrait l'annexer, monsieur le président.

Le président: Merci. Êtes-vous d'accord pour que la lettre de M. Lewis soit annexée au procès-verbal?

M. Crosby: On pourrait ainsi s'assurer que je ne me suis pas trompé.

Des voix: D'accord.

Le président: Merci beaucoup.

Nos témoins suivants sont M. Francis C. Nicol, président de la Fédération maritime du Canada et M. Peter Davidson, le conseiller juridique.

[Texte]

Mr. Frank Nicol (President, Shipping Federation of Canada): As was the case with the Canadian Shipowners Association, the significance of Bill C-91, and in particular section 19, may well have escaped us had it not been for our involvement in the cost recovery document developed by Transport Canada. Taking into consideration the cost recovery document in conjunction with this proposed amendment, our industry, the deep sea shipping industry, is very concerned.

Mr. Peter Davidson (Counsel, Shipping Federation of Canada): I gave to the clerk of this committee a copy of a statement I had prepared for presentation here. It is relatively short, but I could summarize it, because much of the subject-matter has been covered in the presentation and questions to the previous witnesses.

The Chairman: It is up to you, whichever way you wish to present it.

Mr. Davidson: Just as a preliminary comment, the Shipping Federation of Canada is the deep sea equivalent of the Canadian Shipowners Association. It represents the vessels that are trading between ports in Canada and ports overseas, carrying Canada's imports and exports. Although those vessels are traditionally thought of as being foreign-registered, all members of the Shipping Federation of Canada are Canadian. Their interest is as agent for those ships, or in some cases as operators of those ships.

The appearance of the Shipping Federation of Canada before this committee is motivated or inspired in the same way as the appearance of the Canadian Shipowners Association. We have seen something that we anticipate will be put in place as a result of the proposed amendment to section 19 of the Financial Administration Act; we have seen it in concrete terms expressed in the discussion paper put out by Transport Canada. We believe the proposed amendment makes a difference. Under the Financial Administration Act as it now stands these user charges could not be implemented, but there is no doubt that under the proposed amendment to section 19 they could be.

The fact that the proposed amendment makes a difference is in our view based on two things. First, the plain language of section 19, such as it is now, seems to require, in order for a user charge to be implemented, that the cost be identified on a case-by-case basis. The proposed amendment to section 19, as the Treasury Board witnesses have indicated, would allow the costs of a service to be averaged over a wide variety of users or a class of users or several classes of users. It is I think in the nature of these marine services, the ones that are not covered by separate statutes at the moment, the ones that would be covered by the amendment to the Financial Administration Act, that their cost cannot be identified on an individual user basis.

Take for example a ship transiting the St. Lawrence River in wintertime to Montreal. That ship has available to it, if necessary, the services of an icebreaker. It has vessel traffic service and navigational aids, buoys. The ship also is

[Traduction]

M. Frank Nicol (président, Fédération maritime du Canada): Tout comme pour l'Association des armateurs canadiens, l'importance du projet de loi C-91, et de son article 19 en particulier, aurait pu nous échapper si nous n'avions pas participé à l'élaboration du document publié par Transports Canada relativement au recouvrement des frais. Compte tenu de ce document ainsi que du projet d'amendement, notre industrie est extrêmement préoccupée.

M. Peter Davidson (conseiller juridique, Fédération maritime du Canada): J'ai remis au greffier du comité un exemplaire de l'exposé que je comptais présenter au comité. Il est assez court mais je vais néanmoins le résumer vu qu'une bonne partie de ce qui s'y trouve a déjà été évoquée dans l'exposé des témoins précédents.

Le président: Vous faites comme vous voulez.

M. Davidson: La Fédération maritime du Canada est l'équivalent pour la haute mer de l'Association des armateurs canadiens. Nous regroupons les navires qui assurent le transport maritime de nos importations et de nos exportations. Bien qu'on s'imagine souvent que ces bateaux battent pavillon étranger, tous les bateaux appartenant à la Fédération maritime du Canada sont canadiens. Nos membres sont les agents ou les exploitants de ces bateaux.

Nous comparaissons devant vous pour les mêmes raisons que l'Association des armateurs canadiens. Nous avons pris connaissance du projet d'amendement à l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques, projet d'amendement explicité dans le document de travail publié par Transports Canada. Cet amendement ferait une différence. La Loi sur la gestion des finances publiques dans sa forme actuelle ne permet pas l'application de frais aux usagers, alors que ce serait possible aux termes de l'amendement à l'article 19.

Ce projet d'amendement est important pour les deux raisons suivantes. Premièrement, le libellé de l'actuel article 19 semble exiger pour l'application de frais aux usagers que le calcul des coûts soit effectué ponctuellement, alors qu'aux termes du projet d'amendement et selon les témoins du Conseil du Trésor, ces coûts pourraient être pondérés en fonction des différents usagers, d'une catégorie d'usagers, voire de plusieurs catégories. Or les coûts de ce genre de services maritimes, qui actuellement ne font pas l'objet de mesures législatives distinctes mais qui seraient assujettis à l'amendement à la Loi sur la gestion des finances publiques, ne parviendraient pas à être calculés en fonction des usagers pris isolément.

Prenons l'exemple d'un navire qui emprunte la voie maritime du Saint-Laurent à Montréal en hiver et qui pourrait éventuellement avoir recours aux services d'un brise-glace. Ce navire est équipé de toutes sortes de dispositifs

[Text]

under the conduct of a licensed pilot, who is provided pursuant to the Pilotage Act and paid for in accordance with the provisions of the Pilotage Act. It may happen that in proceeding up to Montreal all that ship needs on a given occasion is that pilot. On other occasions she will need these other marine services that are available in one form or another. But the nature of the services, as I have said, is such that in order to recover the cost, if you are so minded, you do need this amendment.

Another reason for saying that is what happened in Parliament five years ago in reference to Bill C-75. The Financial Administration Act was then the same as it is now, yet it was considered necessary, I assume, to incorporate a cost recovery provision specifically into proposed amendments to the Canada Shipping Act. That it was considered appropriate to do so implies that at least the thinking at the time was that the Financial Administration Act did not permit the recovery of these charges.

All that being said, we could not begin today to make the argument against the application of user charges in particular cases in the shipping economy. All we can do is urge you to consider that it would be preferable for these charges to be dealt with on an item-by-item basis and reserved for parliamentary debate from time to time. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Davidson.

Mr. Milliken: Mr. Davidson, is it fair to say you would agree with the comments of Mr. Irving in relation to the effect of these amendments?

Mr. Davidson: Yes.

Mr. Milliken: Do you adopt those as being your own in all respects insofar as they expand the power of the executive?

Mr. Davidson: Yes.

Mr. Stupich: Are you suggesting, for example, that if the costs of an icebreaker were going to be allocated it should be something for parliamentary debate rather than a meeting with Treasury Board people or somebody?

Mr. Davidson: Yes. I am, because involved in that would be the question as to whether that service should be provided at all. The amendments we are dealing with seem to assume the service will be provided and it is just a question of identifying and recovering the cost.

• 1200

Mr. Crosby: Captain Nicol, I think you have made your case very plainly. You relate this amendment to section 19 of the Financial Administration Act directly to the provisions that were proposed initially for the Canada Shipping Act. All I can say is that I do not relate the two, and I was intimately involved with section 4 of the Canada Shipping Act for some obvious reasons.

I understood very clearly that the provision proposed for the Canada Shipping Act was a broadly based cost recovery, so the shipping industry, or shipping in the broad sense, would pay for all the coast guard services. It was not really a

[Translation]

d'aide à la navigation et doit être pris en charge par un pilote accrédité mis à sa disposition aux termes de la Loi sur le pilotage, le pilote étant payé aux termes de cette même loi. Pour arriver à Montréal, un bateau peut fort bien avoir besoin uniquement des services d'un pilote alors qu'il peut également arriver qu'un bateau ait besoin de toutes sortes d'autres services. Mais la nature de ces services est telle que cet amendement est indispensable si vous voulez qu'on puisse en recouvrer les coûts.

Il faut par ailleurs tenir compte de la décision prise il y a cinq ans relativement au projet de loi C-75. La Loi sur la gestion des finances publiques était à l'époque identique à ce qu'elle est actuellement, ce qui n'empêche pas qu'on ait décidé d'inclure les dispositions sur le recouvrement des frais dans les projets d'amendements à la Loi sur la marine marchande du Canada, sans doute parce qu'on estimait à l'époque que les dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques ne permettait pas le recouvrement de ces frais.

Nous ne sommes pas contre le recouvrement des frais dans certains cas. Il serait néanmoins préférable de les calculer ponctuellement et ils devraient périodiquement faire l'objet d'un débat parlementaire. Merci monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Davidson.

M. Milliken: Vous êtes donc d'accord avec ce que M. Irving a dit au sujet de l'effet de ces amendements?

M. Davidson: En effet.

M. Milliken: Vous êtes également d'accord pour dire que ces amendements étendraient les pouvoirs de l'exécutif?

M. Davidson: Oui.

M. Stupich: Vous voudriez donc que si l'on décide de facturer les frais d'utilisation des brise-glace, la décision soit prise à l'issue d'un débat parlementaire et non pas par les employés du Conseil du Trésor.

M. Davidson: En effet, car il y a aussi la question de savoir si ce service doit ou non être fourni. Les amendements partent du principe que les services seront fournis et qu'il suffit donc de calculer les coûts et de les recouvrer.

M. Crosby: Vous avez fort bien exposé votre point de vue, capitaine Nicol. Il existe en effet un lien entre l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques et les dispositions proposées pour la Loi sur la marine marchande du Canada. Pour ma part, je ne vois pas le lien alors que je me suis justement occupé de l'article 4 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Aux termes des dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada, c'est la marine marchande qui prendrait en charge la totalité des frais afférents aux services de la Garde côtière. On ne peut donc pas dire qu'il s'agit à

[Texte]

user type fee in that it did not really identify the exact users of the service. I do not necessarily expect you to accept this explanation but you might comment on it. The existing section 19 of the Financial Administration Act and the subsequent proposed amendments make it very clearly a user fee. You impose a fee in respect of a service on a user of the service, and that establishes a very narrow kind of authority for which there is protection.

This is very interesting, because we in the east coast ice-free ports have been told for decades that the icebreakers were there for flood control and for reasons other than direct assistance to navigation. It is interesting that you very calmly say that when you require an icebreaker to navigate the St. Lawrence River, they are there at your disposal.

Mr. Davidson: That is the effect of the introduction of icebreakers into the river.

Mr. Crosby: You are protected by the fact that the Ministry of Transport will not admit that icebreakers are there to help the ships navigate the St. Lawrence.

Mr. Davidson: I cannot speak on behalf of the ministry.

Mr. Crosby: I do not know what more I can say. If you disagree on that point, then there is no real basis for agreement. If you think the proposals to amend section 19 give an authority similar to section 4 of the Canada Shipping Act, I do not see them as the same thing at all.

Mr. Davidson: They are in one sense structured differently, but I think we perceive the net effect to be the same.

Mr. Crosby: Let me expand the argument a little so it makes sense on the record. The reason why some of us wanted section 4 of the Canada Shipping Act was so there would be a broad authority to impose fees, for example, for the navigation of the St. Lawrence River or other ice infested areas because of the cost of icebreaking. All through the years, if the Department of Transport said they were placing icebreakers on the St. Lawrence River to aid ships traversing the St. Lawrence River and that was the reason why the icebreaker was there and the ship owner used the icebreaker, then surely a fee could be imposed under section 19.

Mr. Davidson: I think I understand your point now, Mr. Crosby. What you were dealing with then was a legislative proposal that would take into consideration the reason underlying the supply of the service in the first place. The proposals now before this committee do not take that into consideration at all, as far as I can see. It is just accepted that services are being provided and at what cost and on what basis should they be recovered.

I am not able to debate the question of icebreaker service with you, but I do suggest that the approach to that involves examination as to why the service exists in the first place, has merit, and is one reason why one should reserve for parliamentary debate the introduction of charges for a particular service.

[Traduction]

proprement parler de frais imposés aux usagers vu qu'on n'identifie pas les usagers dans chaque cas. Or l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques et les projets d'amendement prévoient l'imposition de frais aux usagers. Ce sont les usagers des services qui devront payer des frais.

Voilà qui est intéressant car, dans les ports de la côte est qui ne sont jamais pris par les glaces, on nous disait pendant des décennies que les brise-glace servaient, entre autres, à la lutte contre les inondations et ils n'étaient donc pas uniquement des aides à la navigation. Or vous venez de nous expliquer que si vous avez besoin d'un brise-glace pour remonter le Saint-Laurent, ces brise-glace sont à votre disposition.

M. Davidson: C'est ce qui découle du fait que les brise-glace sont utilisés sur le fleuve.

M. Crosby: Le ministère des Transports refuse d'admettre que les brise-glace servent justement à aider les bateaux à remonter le Saint-Laurent.

M. Davidson: Je ne suis pas responsable des affirmations du ministère.

M. Crosby: Je ne vois pas ce que je puis ajouter. Si vous n'êtes pas d'accord avec ce que je viens de dire, tout accord est exclus. Pour ma part, je ne vois rien de commun entre le projet d'amendement à l'article 19 et à l'article 4 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Davidson: Le libellé diffère mais l'effet est le même.

M. Crosby: Je vais essayer de préciser ma pensée. Nous étions en faveur de l'article 4 de la Loi sur la marine marchande du Canada justement pour qu'on puisse imposer des frais entre autres aux navires qui, pour remonter le Saint-Laurent et d'autres cours d'eau pris par les glaces, ont besoin de brise-glace. Si pendant toutes ces années, aux dires du ministère des Transports, les brise-glace du Saint-Laurent ont pour objet d'aider les navires à remonter le fleuve en hiver, cela justifierait l'imposition de frais aux termes de l'article 19.

M. Davidson: Je vois où vous voulez en venir, monsieur Crosby. Il s'agissait à l'époque d'une mesure législative basée sur la raison d'être des brise-glace. Or actuellement, on part du principe que ces services sont en place et qu'il suffit d'en calculer les coûts et d'en prévoir les modalités de recouvrement.

Je ne peux discuter plus en détail des brise-glace; mais il faut croire que les brise-glace ont leur raison d'être, et c'est au Parlement de décider s'il convient d'exiger des redevances pour ces services.

[Text]

Mr. Crosby: I do not want to disagree with you. You have a serious problem, and I am sure the members of the committee want to deal with it, and want to deal with it in a fair manner. The real purpose of my question is to ask do you really have a problem, because when you compare the proposed amendments to section 19 to proposed clause 4 of the Canada Shipping Act, I see that those provisions as two entirely different concepts.

Under clause 4, for instance, who is the user of dredging? If they dredge St. John's harbour, so that vessels requiring 30 feet can traverse the harbour, how can you charge that cost to a fishing vessel that only requires 10 feet? "Charges relating to services" was the term used in clause 4, according to the quote in your brief. Those were not user fees of the kind contemplated by existing section 19 and the amendments to section 19, in my view. If I am wrong, tell me I am wrong, because I can relate it back to the minister.

Mr. Davidson: At the moment, under the cost recovery proposals of Transport Canada we are talking about aids to navigation.

I think there is merit to what you are saying, to distinguish the type of legislation involved, but at the same time I feel that the net effect on commercial shipping will be approximately the same thing.

Mr. Crosby: It could be. What I point out to you is that where a service can be clearly related to a user at present it can be authorized under section 19.

The reason why clause 4 did not pass, and you cover this in part in your brief, was basically the concerns of the fishing industry that, for instance, dredging and vessel traffic services are of no particular interest to the fishing industry, and fishermen thought that some of the fees and costs might be charged back to their marine traffic, if I can use that broader term.

It was always my view that the specific types of fees could be established under the existing section 19. Let me just switch for a moment to the benefits of section 19. If section 19 is amended the regime will be much clearer in terms of consultation and other features of the regulatory process, which would give opportunity to the shipping industry to make representations with respect to a specific proposal, so there is a beneficial side to this. I do not ask you to agree with that, but if you wonder why some of us would like to see this provision reported back to the House and passed, it is that there is a beneficial aspect to it, and that is the regulatory process envisioned by the amendment.

All I can say is that if you do not take any comfort from that, or from the statement of the Minister of Transport that the range of matters they are proposing can be implemented under the existing section 19, there is not much I can add to it.

• 1210

The Chairman: Thank you very much, Mr. Davidson and Mr. Nicol, for appearing before us this morning.

May I have a motion that will append the statement of the Shipping Federation of Canada to the *Minutes of Proceedings and Evidence*?

[Translation]

M. Crosby: Je ne voudrais pas vous contredire et je sais que vous êtes confrontés à un problème grave, problème que nous essayerons de résoudre aussi équitablement que possible. Néanmoins pour ma part, j'estime que le projet d'amendement à l'article 19 et l'article 4 de la Loi sur la marine marchande du Canada sont des dispositions tout à fait distinctes.

Ainsi aux termes de l'article 4, qui est le bénéficiaire d'opérations de dragage? Lorsqu'on drague le port de Saint-Jean pour permettre à des bateaux de 30 pieds de circuler dans le port, je ne vois pas très bien pourquoi les frais de dragage seraient imputés à un bateau de pêche qui n'a besoin que de 10 pieds de profondeur. D'après votre exposé, on faisait état dans l'article 4 de redevances afférentes à des services, ce qui n'est pas du tout la même chose que les frais d'usagers prévus dans l'article 19 ainsi que dans ses amendements. Si je me trompe, je voudrais en parler au ministre.

M. Davidson: Les propositions de recouvrement des frais avancées par Transport Canada font état d'aide à la navigation.

Il serait peut-être en effet intéressant de faire la distinction entre ces deux textes législatifs, bien que pour la marine marchande, dans la pratique les résultats seront les mêmes.

M. Crosby: Peut-être. Il n'empêche qu'aux termes de l'article 19, on peut déjà exiger d'un usager qu'il paye pour les services dès lors qu'il a été clairement établi qu'il s'en est servi.

L'article 4 n'a pas été adopté justement parce que les propriétaires de bateaux de pêche refusaient de payer pour les frais de dragage ou d'aide à la navigation qui ne leur sont d'aucune utilité.

Il me semble donc que des redevances peuvent fort bien être imposées aux termes de l'article 19. Je voudrais maintenant dire quelques mots au sujet des avantages de cet article 19. S'il est modifié, les modalités de consultation et autres dispositions réglementaires deviendront plus claires, ce qui permettrait aux armateurs de faire valoir leur point de vue, ce qui est une bonne chose, et c'est justement la raison pour laquelle nous voudrions que cette dispositions soit adoptée.

J'aurais aimé pouvoir vous convaincre de tout ce que je viens de dire, notamment que ces diverses redevances peuvent fort bien être appliquées aux termes de l'actuel article 19 de la loi ainsi que le ministre des Transports l'a expliqué.

Le président: Monsieur Davidson, monsieur Nicol, merci beaucoup d'avoir comparu devant nous ce matin.

Pourrais-je avoir une motion visant à annexer l'exposé de la Fédération maritime du Canada aux *Procès-verbaux et témoignages*?

[Texte]

Some hon. members: Agreed.

Mr. Milliken: Did we do it for the other brief as well?

The Chairman: I do not think we did.

Shall the brief to the legislative committee of the House of Commons studying Bill C-91 submitted by the Canadian Shipowners' Association be appended?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that we shall now proceed clause by clause?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Milliken: I would prefer to get some officials of the Treasury Board back before the committee to answer questions on this clause. I think it is very serious, and we have a problem here that we have to study.

Mr. Crosby: I think we have some of the officials here now.

The Chairman: Do we have any officials in the room from Treasury Board?

Mr. Crosby: Virtually all who appeared initially.

An hon. member: How long are we going to be sitting?

The Chairman: Hopefully we will be through some time between 12.30 p.m. and 1 p.m. I am aiming for 12.30 p.m. as a target time, but I certainly want to be out of here before the House sits at 1 p.m. if at all possible.

Mr. Crosby: Mr. Chairman, let us remove the mystery, because if we cannot meet the objections that have been raised to clause 6 of the bill then we are going to have difficulty in the clause-by-clause. So it would be sensible to determine whether we can reach any kind of understanding on clause 6 before we go to clause-by-clause.

The Chairman: We will try to work towards that, Mr. Crosby.

Mr. Crosby: Okay, We are not trying to. . .

The Chairman: No, when I said 1 p.m. I meant for this meeting.

Mr. Crosby: I should say for the record that the Treasury Board officials will take the position that the concerns expressed by the shipowners and the Shipping Federation of Canada are not well-founded—we all understand and appreciate their concerns, but they are simply not well-founded. Perhaps that is the point you could address, Mr. Lacombe—

Mr. Barry Lacombe (Assistant Secretary, Expenditure Co-ordination Directorate, Treasury Board Secretariat): Okay, sure.

Mr. Crosby:—whether you think the concerns you have heard expressed are well-founded.

Mr. Lacombe: I too am not a lawyer, but let me say that the existing section 19 has been in existence more or less since 1959. It has provided the basis for user fees, and there has not, to my knowledge, been any question of the authority underlying that particular section.

[Traduction]

Des voix: D'accord.

M. Milliken: Avons-nous fait la même chose pour l'autre mémoire?

Le président: Je ne le crois pas.

Va-t-on aussi annexer le mémoire présenté par l'Association des armateurs canadiens au Comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-91?

Des voix: D'accord.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que nous commençons maintenant l'étude article par article?

Des voix: D'accord.

M. Milliken: Je préférerais que l'on convoque de nouveau devant le comité certains fonctionnaires du Conseil du Trésor pour répondre à des questions concernant cet article. À mon avis, c'est un article très important et il présente un problème que nous nous devons d'étudier.

M. Crosby: Je pense qu'il y a certains fonctionnaires dans la salle.

Le président: Y a-t-il des fonctionnaires du Conseil du Trésor dans la salle?

M. Crosby: Pratiquement tous ceux qui ont comparu au début.

Une voix: Combien de temps encore allons-nous siéger?

Le président: J'espère que nous en aurons terminé entre 12h30 et 13 heures. En fait, je vise plutôt 12h30 parce que je tiens à partir avant que la Chambre ne commence à siéger à 13 heures, si cela est possible.

M. Crosby: Monsieur le président, éclaircissons ce mystère. En effet, si nous ne pouvons répondre aux objections qui ont été soulevées à propos de l'article 6 du projet de loi, nous allons avoir beaucoup de difficulté à l'étape de l'étude article par article. Par conséquent, il serait bon de déterminer s'il y a moyen de s'entendre au sujet de l'article 6 avant de passer à l'étude article par article.

Le président: Nous allons essayer, monsieur Crosby.

M. Crosby: D'accord. Nous n'allons pas tenter de. . .

Le président: Non. Lorsque j'ai parlé d'en terminer à 13 heures, je faisais allusion à la présente séance.

M. Crosby: Je signale aux fins du compte rendu que les fonctionnaires du Conseil du Trésor vont certainement affirmer que les préoccupations de l'Association des armateurs et de la Fédération maritime ne sont pas fondées. Ils vont dire qu'ils comprennent ces préoccupations, mais qu'elles sont tout simplement sans fondement. Vous pourriez peut-être aborder la question sous cet angle, monsieur Lacombe. . .

M. Barry Lacombe (secrétaire adjoint, Direction générale de la gestion des dépenses): D'accord.

M. Crosby: . . . et nous dire si, d'après vous, les préoccupations exprimées ici sont fondées.

M. Lacombe: Je ne suis pas avocat, moi non plus, mais je précise que l'article 19 actuellement en vigueur existe approximativement depuis 1959. C'est cet article qui autorise l'imposition de frais d'utilisation et, à ma connaissance, on n'a jamais remis en question l'autorité habilitante sur laquelle repose cet article particulier.

[Text]

Now let us get to what we are trying to change and why. What we are changing is not, in our view, a profound departure. It does not represent an extension of the authorities beyond those contained in the current section 19. There are some changes, however. For example, as we said last week, we make clear that this new clause is subject to the provisions of any other act that may be passed by Parliament. As you know, the existing paragraph 19.(b) did not have that particular feature. It said that notwithstanding any other section or any other act of Parliament, one could proceed with user fees.

We are going to use and we are using the phrase "class of users" simply to allow for averaging to deal with the inequities that might have existed where we had to tie specific costs to specific users. We went through that, again, last Friday.

In terms of other things we are doing, we make it clear that the regulatory process must be followed. This is something that came out of the committee on statutory instruments, and we have included that in the bill.

In terms of the Post Office case that was discussed, my understanding is that the ruling on the Post Office case was premised on the words "notwithstanding any other provision of any other Act of Parliament", and of course the bill deals directly with that by saying that everything is subject to the other acts of Parliament.

• 1215

In terms of the claim of discrimination brought about by the potential use of classes of users, which I have indicated we do not think discriminates, we think it simply allows for good administrative practice, averaging of prices or costs. In any event, that was possible, as I understand it, under the existing section 19 of the act, and it was—the phrase is there—in the opinion of the Governor in Council. That enabled one to distinguish between classes of users in any event.

Similarly with regard to blanket fees: one could have blanket fees under the existing section 19 and use a remission order to exempt certain groups from those fees. So all of that was possible, perhaps not as clearly, under the existing section 19.

So what are we trying to do here? We are trying to make clear that the regulatory process should in fact be followed. We are trying to make clear that the costs have to be directly related to the user. So in that sense it is user-fee; it is not a movement into taxation at all. It is this relationship between the cost of a given service and specific beneficiaries of that service.

[Translation]

Passons maintenant aux changements que nous tentons d'apporter et à ce qui les motive. À notre avis, les changements proposés ne sont pas des changements d'envergure. On n'élargit aucunement le pouvoir déjà conféré au gouvernement aux termes de l'article 19 actuel. Toutefois, il y a certains changements. Ainsi, comme nous l'avons dit la semaine dernière, nous précisons que ce nouvel article est assujéti aux dispositions de toute autre loi susceptible d'être adoptée par le Parlement. Comme vous le savez, l'actuel alinéa 19.b) ne prévoit pas cela. On y précise que par dérogation à tout autre article ou loi du Parlement, il est possible d'imposer des frais aux usagers des installations et aux bénéficiaires des services.

Nous utilisons l'expression «catégorie d'usagers ou de bénéficiaires» simplement pour permettre une certaine harmonisation, pour atténuer les écarts qui auraient pu se produire si nous avions rattaché des coûts précis à des usagers précis. D'ailleurs, nous en avons discuté vendredi dernier.

Pour ce qui est des autres changements, nous précisons également qu'il convient de respecter le processus de réglementation. C'est d'ailleurs à la suite des instances du Comité des textes réglementaires que nous avons inclus cette disposition dans le projet de loi.

Pour ce qui est du cas des Postes, dont il a été question, je crois savoir qu'en l'occurrence, la décision a été précédée de l'expression «par dérogation à toute disposition de toute autre loi du Parlement». Et, bien entendu, le projet de loi règle le problème directement en précisant que tout est assujéti aux autres lois du Parlement.

On prétend qu'en recourant éventuellement à des catégories d'usagers ou de bénéficiaires, on risque de faire de la discrimination. J'ai déjà dit que cette mesure ne nous paraît pas discriminatoire. Elle permet tout simplement l'application de saines pratiques administratives, notamment l'établissement d'une moyenne des prix ou des coûts. Quoi qu'il en soit, une telle initiative est rendue possible, si je ne m'abuse, grâce à l'article 19 actuel de la loi. On y précise que cela relève de l'avis du gouverneur en conseil. C'est cette disposition qui nous permet d'établir une distinction entre diverses catégories d'usagers ou de bénéficiaires.

La même chose vaut pour les frais généraux. On pourrait imposer des frais généraux en vertu de l'article 19 actuel et recourir à un décret de remise, pour exempter certaines catégories d'usagers. Il s'ensuit que toutes ces initiatives étaient d'ores et déjà possibles en vertu de l'article 19 actuel, sauf que cela n'était peut-être pas dit aussi clairement.

Que cherchons-nous à faire? Nous voulons tout simplement préciser qu'il faut absolument respecter le processus réglementaire. Nous signifions que le prix doit être directement fonction de l'usager. En ce sens, il s'agit de frais d'utilisation. Il ne s'agit pas du tout d'une initiative d'ordre fiscal. Tout dépend du rapport entre le coût d'un service donné et les usagers de ce service en particulier.

[Texte]

We are also trying through these changes to introduce the notion of rights and privileges, and that is simply to reflect intellectual property, drilling rights, and those kinds of things, where in fact the government is providing someone the right to do something and there should be an appropriate charge for that.

The other elements in the changed clause are in the order of clarifying things, good administrative practice, good housekeeping. The whole purpose and intent behind these user fees is good management and making the best use of resources. It is not in any way designed to cause any change of that relationship between the costs of providing a service and the specific users or beneficiaries of that service.

Mr. Milliken: Mr. Lacombe, would you agree with me that these amendments allow you to charge service fees for crown corporations or departmental corporations, which you could not do before?

Mr. Lacombe: They enable us to charge crown corporations for specific services that we could not perhaps have done before, yes.

Mr. Milliken: Would you also agree that the definition of "users" has been expanded to include provincial governments, which you could not do before?

Mr. Lacombe: That is correct.

Mr. Milliken: Would you also agree that it allows you to charge user fees for rights or privileges conferred by the Crown by means of a licence, permit, or other document, which you could not do before?

Mr. Lacombe: That is correct.

Mr. Milliken: Would you also agree with me that it provides that regulations may allow for automatic increases in fees, which you could not do before?

Mr. Lacombe: That is correct again, but they are all subject to the regulatory process and the consultation process.

Mr. Milliken: Except that all you have to do in this case is publish a notice explaining the amount of the increase and how you calculated it.

Mr. Lacombe: You may think it is only publishing, but the whole regulatory process is triggered. So there is pre-publication consultation. The whole regulatory process proceeds as if it were a new fee.

Mr. Milliken: And is that what the straight publication involves—just the fact that publication invokes the regulatory process on those increases?

Mr. Lacombe: That is correct.

Mr. Milliken: Finally, would you agree that this allows you to charge for government services or facilities even though the service or facility must be provided by act of Parliament?

Mr. Lacombe: That is correct, unless—the question you asked the earlier witness is correct—the act specifically says that it will not be charged for or has its own fee schedule.

[Traduction]

Par le biais de ces changements, nous voulons aussi introduire la notion de droits et avantages, simplement pour refléter des choses comme la propriété intellectuelle, les droits de forage, etc. Ce sont des cas où le gouvernement autorise quelqu'un à faire quelque chose, et par conséquent, il devrait y avoir un prix d'octroi de ces droits ou avantages.

Les autres éléments de changement visent à préciser certaines dispositions, ce sont strictement des dispositions d'ordre administratif. En imposant ces frais d'utilisation, nous visons à assurer une bonne gestion et une utilisation optimale des ressources. Nous ne cherchons absolument pas à modifier le rapport entre le coût de prestation d'un service et les usagers ou bénéficiaires particuliers de ce service.

M. Milliken: Monsieur Lacombe, admettez-vous que ces modifications vous permettent d'imposer des frais de service à des sociétés de la Couronne ou à des ministères, ce que vous ne pouviez pas faire auparavant?

M. Lacombe: Elles nous autorisent à imposer des frais à des sociétés de la Couronne pour des services précis, ce que nous ne pouvions effectivement pas faire auparavant.

M. Milliken: Admettez-vous également que l'on a élargi la définition des termes «usagers» et «bénéficiaires» pour englober les gouvernements provinciaux, ce que vous ne pouviez pas faire auparavant?

M. Lacombe: C'est exact.

M. Milliken: Admettez-vous aussi que ces modifications vous permettent d'imposer des frais relativement à des droits ou avantages conférés par la Couronne par le biais d'une licence, d'un permis ou d'un autre document, ce que vous ne pouviez pas faire auparavant?

M. Lacombe: C'est exact.

M. Milliken: Admettez-vous également qu'on a fait en sorte que la réglementation permette une augmentation automatique des prix pratiqués, ce qui n'était pas possible auparavant?

M. Lacombe: Vous avez encore une fois raison, mais toutes les augmentations en question sont assujetties au processus de réglementation et de consultation.

M. Milliken: Sauf qu'en l'occurrence, tout ce qu'il suffit de faire, c'est de publier un avis précisant le montant de la hausse et la façon dont elle a été calculée.

M. Lacombe: Vous semblez croire qu'il s'agit simplement de publier un avis, mais tout le processus de réglementation se déclenche. Il y a donc des consultations avant la publication de l'avis. Aux fins du processus de réglementation, cela est considéré comme un nouveau frais.

M. Milliken: Est-ce là ce qu'implique la publication: un examen de ces hausses dans le cadre du processus de réglementation?

M. Lacombe: C'est exact.

M. Milliken: Enfin, admettez-vous que ces dispositions vous permettent d'imposer des frais pour des services ou des installations gouvernementales, même si le gouvernement est tenu de les fournir en vertu d'une loi du Parlement?

M. Lacombe: C'est exact—et la question que vous avez posée tout à l'heure aux témoins précédent était juste. À moins que la loi ne précise que ces services ou installations seront offerts gratuitement ou en vertu de son propre barème de prix.

[Text]

Mr. Milliken: Is it clear that it applies even if it has its own fee schedule? You heard the witness this morning, Mr. Irving, who said that in those cases he thought it was doubtful. He felt that even then this act would allow you to make changes, section 19—

• 1220

Mr. Lacombe: That is what the clause, subject to any other act of Parliament, is designed to do. This, unlike the amendments, unlike the previous section 19, makes that clear.

Mr. Milliken: Well, the previous section 19, with great respect, says: "subject to the provisions of any act"—

Mr. Lacombe: No. Read the next clause.

Mr. Milliken: They are conflicting. One says "subject to" and the other says "notwithstanding".

Mr. Lacombe: That is right, and the notwithstanding clause said: "notwithstanding any other act of Parliament, one could move to impose fees".

Mr. Robin Findlay (Senior Project Manager, Accounting and Costing Policy Branch, Office of the Comptroller General): They are not exactly conflicting. They are dealing with fees being set by two different parties.

In the case of paragraph 19.(a), a fee that was set by regulation of the Governor in Council directly was subject to the provisions of any other act. However, a fee set under delegated authority from the Governor in Council under paragraph (b) to administer was notwithstanding any other act, and that was exactly the provision that was used in the Post Office case and upheld by the courts.

Mr. Milliken: By the Federal Court of Canada in this one judgment. How long ago was that?

Mr. Findlay: Five or six years ago, I believe.

Mr. Milliken: You heard the opinion of counsel this morning that he doubted that case would be upheld today. Do you share his view?

Mr. Findlay: I am not a lawyer and I cannot comment on that.

Mr. Milliken: So there are at least five expansions of powers under this bill, which you did not mention in your initial presentation. They have expanded the authority of the government to increase or charge user fees which they could not do before.

Mr. Lacombe: I am not sure if I mentioned them all, but I know I mentioned three or four of them when I was making my general comment.

Mr. Milliken: Fine. I missed them.

Mr. Lacombe: I certainly talked about rights and privileges and those kinds of things.

Mr. Milliken: I see. The opinions counsel expressed about the ability of the Governor in Council to charge user fees, or increase fees that are charged under the existing section 19, were all ones that he gave views on. He said that

[Translation]

M. Milliken: Ces dispositions s'appliquent-elles sans l'ombre d'un doute même si la loi renferme son propre barème de prix? Monsieur Irving, vous avez entendu le témoin de ce matin qui a dit que dans ces cas-là, il estimait que c'était douteux. Selon lui, même si cette loi vous permettait d'apporter des changements, l'article 19...

M. Lacombe: Tel est le but de cet article, sous réserve des dispositions législatives applicables en l'espèce. C'est beaucoup plus clair dans le nouvel article que dans les amendements ou dans l'ancien article 19.

M. Milliken: Mais je me permets de vous faire remarquer que, dans l'ancien article 19, il est dit: «...sous réserve des dispositions législatives applicables en l'espèce»...

M. Lacombe: Non, lisez le paragraphe suivant.

M. Milliken: Les deux se contredisent. Dans le premier il est dit «sous réserve» et dans le deuxième: «par dérogation».

M. Lacombe: En effet, et l'article dérogatoire dit que «par dérogation aux dispositions législatives applicables en l'espèce» le ministre peut imposer des frais.

M. Robin Findlay (chef de projet, Direction de la politique de comptabilité et d'attribution des coûts, Bureau du contrôleur général): Ils ne sont pas vraiment contradictoires. Ils traitent de prix fixés par deux parties différentes.

Dans le cas du paragraphe 19.(a), un prix que le gouverneur en conseil fixait directement, par règlement, l'était sous réserve des dispositions législatives applicables. Par contre, un prix fixé en vertu des pouvoirs délégués par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (b) l'est par dérogation aux dispositions législatives applicables en l'espèce, et c'est précisément la disposition qui a été invoquée dans le cas de Poste Canada et dont les tribunaux ont reconnu la validité.

M. Milliken: La Cour fédérale du Canada, dans le jugement en question. À combien de temps remonte-t-il?

M. Findlay: Cinq ou six ans, je crois.

M. Milliken: Le conseiller juridique a dit ce matin qu'il doutait qu'un tribunal reconnaisse encore sa validité aujourd'hui. Êtes-vous de cet avis?

M. Findlay: N'étant pas avocat, je ne suis pas compétent pour en parler.

M. Milliken: Par conséquent, ce projet de loi élargit les pouvoirs du gouvernement sur au moins cinq plans, dont vous n'aviez pas parlé dans votre exposé. Le gouvernement a désormais le pouvoir d'augmenter le prix à payer ou de le rajuster, ce qu'il ne pouvait pas faire avant.

M. Lacombe: Je ne suis pas certain de les avoir tous mentionnés, mais je sais avoir cité trois ou quatre changements dans mon exposé.

M. Milliken: Très bien. Je ne l'avais pas entendu.

M. Lacombe: J'ai certainement parlé des droits et des privilèges, et des autres aspects de ce genre.

M. Milliken: Je vois. Le conseiller juridique a exprimé son avis quant à la capacité du gouverneur en conseil d'imposer des frais d'utilisation ou d'augmenter le prix exigé en vertu de l'article 19 en vigueur. Il a dit qu'après avoir

[Texte]

he had studied this and there would be difficulties, for example, in charging for navigational aids to the shipowners because of the lack of definition of class, the possibility of discrimination—I presume it is a Charter argument. Because of the fact that the existing section might be weak in that respect, it could not be done in the way they propose.

Do you agree with him that the new amendments make it perfectly clear that these would be valid charges, except for the one argument that there may be taxes?

Mr. Lacombe: Let me respond this way. I agree with what the Department of Justice has said about the existing section 19 of the Financial Administration Act, and I think the key phrases in the letter Mr. Lewis has sent to Mr. Loiselle, and which was tabled here, are the following:

In the opinion of the Department of Justice, the existing section 19 of the FAA provides a sufficient legal foundation.

So in terms of increasing scope, if I can use that phrase, there is none in this related to this specific case.

The existing section 19 provides the authority, and that is the legal opinion of the Department of Justice.

Mr. Milliken: I am interested that you say there is none, because on the one hand, the Department of Justice gives the opinion that the existing section 19 is adequate. We have Mr. Irving, on the other hand, saying that in his opinion it is not. Then we have the amendment. Mr. Irving says that in his opinion the amendment is sufficient, and I presume the Department of Justice would say exactly the same thing.

So on one point, on the new section, they are unanimous. On the old section, there is a disagreement. And you say there is no change.

Mr. Lacombe: The basic change is with regard to classes of users, and as I have indicated in my opening statement, it was possible to use the existing section 19 to, if you will, charge different classes of users different fees. That was done through that phrase "...in the opinion of the Governor in Council". It could have also been done through levying a fee and then at the same time using remission orders of one type or another.

Mr. Milliken: I agree. A remission order meant it was certainly open and easily available.

Mr. Lacombe: That could have all been done under section 19. The intent of using "class of users" in the new draft is simply one of administrative efficiency and allowing for some averaging of price, so that you do not end up...

• 1225

Think of an application fee for a passport. Someone has to wait, or a passport requires a lot of time to process. Another one does not require as much time to process. Clearly you are not going to charge a different fee one from the other. There is a passport fee for processing a passport knowing on average they may take some length of time to be processed. Some will take more time, others less time. That is really what was driving us behind the use of "class of users".

[Traduction]

étudié la question il lui semblait difficile de faire payer les armateurs pour les aides à la navigation, par exemple, étant donné l'absence de définition des catégories et le risque de discrimination. Je suppose que c'est un argument qui pourrait être invoqué en vertu de la Charte. Étant donné que l'article actuel de la loi est peut-être un peu faible sur ce plan, il n'était pas possible, selon lui, de procéder de la façon proposée.

Convenez-vous avec lui que les nouvelles modifications précisent bien qu'il s'agirait de frais valides, abstraction faite de la possibilité d'instaurer une taxe?

M. Lacombe: Je partage l'avis du ministère de la Justice à l'égard de l'article 19 actuel de la Loi sur la gestion des finances publiques, et les mots clés de la lettre que M. Lewis a envoyée à M. Loiselle, et qui a été déposée au comité, sont les suivants:

Le ministère de la Justice est d'avis que l'article 19 actuel de la Loi sur la gestion des finances publiques fournit des fondements juridiques suffisants.

Par conséquent, les pouvoirs du gouvernement ne sont pas élargis dans ce cas particulier.

L'article 19 en vigueur accorde ce pouvoir, et tel est l'avis juridique du ministère de la Justice.

M. Milliken: Voilà qui est intéressant, étant donné que, d'une part, le ministère de la Justice déclare que l'article 19 actuel est suffisant, mais d'autre part, M. Irving dit qu'il ne l'est pas. Quant à l'amendement, M. Irving estime qu'il est suffisant selon lui, et je suppose que le ministère de la Justice partage cet avis.

Par conséquent, il y a unanimité au sujet du nouvel article, mais pas au sujet de l'ancien. Et vous dites qu'il n'y a pas de changements.

M. Lacombe: Le principal changement porte sur les catégories d'utilisateurs et, comme je l'ai indiqué dans mon exposé, il était possible de recourir à l'article 19 actuel pour imposer des prix différents pour chaque catégorie d'utilisateurs. Les mots «dans les cas où il estime... le gouverneur en conseil peut...» permettaient de le faire. Il aurait également été possible d'imposer des frais et, en même temps, de rendre des décrets de remise en faveur de certains utilisateurs.

M. Milliken: Je suis d'accord. Le décret de remise était certainement une solution facile.

M. Lacombe: L'article 19 aurait permis tout cela. Si le nouvel article fait mention des «catégories d'utilisateurs», c'est simplement pour une question de simplicité administrative et pour permettre d'établir un prix moyen afin que vous ne vous retrouviez pas avec...

Pensez au droit applicable aux demandes de passeport. Dans certains cas, il faut attendre parce que les formalités durent longtemps. Dans d'autres, elles sont beaucoup plus rapides. Vous n'allez évidemment pas faire payer des droits différents. Les droits exigés pour les passeports sont établis en fonction de la durée moyenne des formalités. Elles peuvent être plus ou moins rapides. Voilà pourquoi nous avons parlé de «catégories d'utilisateurs».

[Text]

Mr. Milliken: It would also be highly inconvenient for you if, for example, for navigational aids you had to charge all the pleasure boat users that ply the area around Kingston—I am sure you would also find that in Montreal or Quebec City—who see the buoys out there and presumably use them in the sense that they know they are there, and you were deciding to charge those off to the commercial users instead, because you would have to do your collection and then remission, and there would be millions of remissions. You would have a terrible time.

Mr. Lacombe: Let me make the following point. There is this impression created that the cost is not related to the user. I cannot argue the specific issue of the Transport case or navigational aids because I do not know it. But clearly there has to be a relationship between the cost of the service provided and the user.

You cannot take the full cost of all the navigational aids and say you are going to charge that to this small group. There has to be that relationship between the cost of providing the service to the user and the user. You cannot violate that principle.

Mr. Milliken: How does it say that? Where does it say that?

Mr. Lacombe: I think it says “the cost to the user or class of users”.

Mr. Milliken: But how does it say you cannot apportion the entire cost to one class—

Mr. Lacombe: Because it says the cost has to be the cost of that service if everyone is in, or to that class of users. I think it is implicit in—where is it?

Mr. Milliken: Well, why do we not make it explicit?

Some hon. members: Hear, hear!

Mr. Milliken: That is my concern. I do not think it is explicit. It says:

By regulation, prescribe the fees or charges to be paid for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada, by the users or classes of users of the service or facility.

Mr. Lacombe: Right. And that phrase “classes of users” means you can parcel the cost up into class against classes of users.

Mr. Milliken: Yes, but in theory, if that is so, you could charge \$1 to the class of users that are, for example, pleasure boats and say, that entire class will pay \$1, not each, but \$1, and we will charge the other \$24.999 million to the commercial class.

Mr. Lacombe: That is a set of issues that would come out through the discussion process leading to the implementation of user fees and the various groups involved in that process. But in fact you could do that now. There is no change.

Mr. Milliken: Except you would have much more difficulty doing it now.

Mr. Lacombe: Perhaps if you use the remission order way. But if you use the clause “in the opinion of the Governor in Council” you may not. There is just not this broad extension that has been implied.

[Translation]

M. Milliken: Il serait également très inconfortable pour vous d'avoir à faire payer des droits pour les aides à la navigation à tous les plaisanciers qui naviguent aux alentours de Kingston—et ce serait sans doute vrai à Montréal ou à Québec—et qui se servent des bouées en ce sens qu'ils savent qu'elles sont là, et d'avoir ensuite à faire des millions de remboursements si vous décidiez de faire payer seulement les usagers commerciaux. Cela vous causerait d'énormes difficultés.

M. Lacombe: Je dirais simplement qu'on a l'impression que le prix est sans rapport avec l'utilisateur. Je ne peux pas parler des aides à la navigation, étant donné que je ne connais pas la question. Mais il doit certainement y avoir un rapport entre le coût du service fourni et l'utilisateur.

Vous ne pouvez pas faire assumer entièrement le coût des aides à la navigation par un petit groupe. Il doit y avoir un rapport entre le coût du service et l'utilisateur. C'est un principe fondamental à respecter.

M. Milliken: Où est-ce dit dans la loi?

M. Lacombe: Je crois qu'il y est question du «prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les usagers».

M. Milliken: Mais qu'est-ce qui empêche de faire assumer la totalité des coûts par une seule catégorie. . .

M. Lacombe: Parce qu'il est dit que les coûts doivent être payés, individuellement ou par catégorie, par les usagers. Cela me paraît implicite. . . Où cela figure-t-il?

M. Milliken: Pourquoi ne pas le rendre explicite?

Des voix: Bravo!

M. Milliken: C'est bien ce qui me préoccupe. Je ne pense pas que ce soit vraiment explicite. La loi porte cela:

Fixer par règlement, pour la prestation de services ou la mise à disposition d'installations par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, le prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les bénéficiaires des services ou les usagers des installations.

M. Lacombe: Très bien, et les mots «par catégorie» signifient que vous pouvez faire assumer les coûts par certaines catégories d'usagers.

M. Milliken: Oui, mais si c'est le cas, vous pourriez faire payer 1\$ à la catégorie des plaisanciers—vous feriez payer non pas 1\$ chacun, mais 1\$ en tout—et demander aux navires commerciaux d'assumer les 24.999 millions de dollars restants.

M. Lacombe: Il s'agit là de questions qui seront vraisemblablement abordées lors des discussions préalables à la mise en oeuvre des droits d'utilisation et auxquels les divers groupes d'utilisateurs participeront. Mais la chose est déjà possible maintenant. Il y a aucun changement.

M. Milliken: Sauf qu'il serait beaucoup plus difficile de le faire maintenant.

M. Lacombe: Si vous procédez au moyen de décret de remise, peut-être. Mais pas si vous invoquez la clause stipulant «dans les cas où il estime. . . le gouverneur en conseil peut». les pouvoirs n'ont pas été aussi élargis qu'on l'a laissé entendre.

[Texte]

Mr. Milliken: It is a very broad extension because what it enables you to do is charge fees in areas where you might have been in difficulty before because of the remission order. The pure administrative inconvenience of collection would have been so great that this simplifies the matter and makes it easier for you to collect fees where it was difficult before. Correct?

Mr. Lacombe: Yes. Except the remission could be granted before or after the money is collected. You know, if you really want to go this route, there are ways to simplify the administration to some extent.

But the intent here is not to see this broad expansion of scope. The intent here is not to be unfair or violate the principle of user fees, which is essentially based on that relationship between the cost of providing a service and the benefit for the user of that service. It is not a broad extension.

Mr. Milliken: Does this authorize you to charge a fee to a user of a service where Parliament has never authorized a fee to be charged for the service? In other words, Parliament has said, we are going to provide customs services in Canada gratuitously. But it did not write "gratuitously" into the act; it just said, we will establish customs posts and operate those. Does this entitle you to charge every person who passes through a Canada Customs post, notwithstanding the fact that Parliament has not specifically authorized it?

• 1230

Mr. Lacombe: You are exactly right. That is said quite plainly in proposed subsection 19.(3). The point I would make is that it is possible to do that now. But proposed section 19.(3) is a little clearer, a little more crisply worded. But you can do that now. So again, that is not moving the frontier, so to speak.

Mr. Milliken: Does it move the frontier in the five areas that I asked you about earlier?

Mr. Lacombe: Rights and privileges, the annual adjustment, although it is still subject to the regulatory process—

Mr. Milliken: Corporations.

Mr. Lacombe: Yes, the definition of user to include provinces and crown corporations, although in the case of provinces that was always debatable; that was never clear.

Mr. Milliken: That was never charged.

Mr. Lacombe: I am not sure about that. I cannot give you a direct answer as to whether we charged provinces in some areas. But it was always a moot point; it was always a debatable point whether provinces were subject to it. This makes it clear.

In terms of crown corporations, it is only when they are acting on behalf of a department, not when they are doing the things the crown corporations would normally do.

I am trying to think what your other questions were, Mr. Milliken.

Mr. Milliken: I think you covered every one of them.

Mr. Stupich: Have you seen the COFI brief?

[Traduction]

M. Milliken: Ils sont considérablement élargis, étant donné que ces dispositions vous permettent d'imposer des droits dans des domaines où il vous aurait sans doute été difficile de le faire avant à cause du décret de remise. La perception des droits aurait posé énormément de problèmes administratifs, et il vous sera donc plus facile, maintenant, de percevoir des droits d'utilisation. Est-ce bien vrai?

M. Lacombe: Oui. Sauf que la remise peut être accordée avant ou après la perception des droits. Comme vous le savez, il est toujours facile de simplifier l'administration, dans une certaine mesure, si vous choisissez cette approche.

Mais il ne s'agit pas ici d'élargir les pouvoirs du gouvernement, de faire une injustice ou d'aller à l'encontre du principe des droits d'utilisation qui se fondent sur le rapport entre le coût du service et l'avantage qu'il représente pour son utilisateur. Les pouvoirs ne sont pas vraiment élargis.

M. Milliken: Cela vous autorise-t-il à faire payer des droits à l'utilisateur d'un service même si le Parlement n'a encore jamais autorisé à faire payer ce service? Autrement dit, le Parlement a décidé de fournir gratuitement les services de douane au Canada. Mais il n'a pas écrit le mot «gratuitement» dans la loi; il s'est contenté de dire qu'il allait établir des postes de douane et les administrer. Cela permet-il de faire payer des droits à toute personne qui passe par un poste de douane canadien, même si le Parlement ne vous y a pas autorisé?

M. Lacombe: Vous avez raison. C'est ce que dit l'article 19.(3). Je voulais vous faire comprendre qu'il était déjà possible de le faire. Néanmoins, l'article 19.(3) est un peu plus clair, un peu plus précis. Mais la chose est déjà possible. Par conséquent, il n'y a pas grand-chose de changé.

M. Milliken: Y a-t-il quelque chose de changé pour ce qui est des cinq éléments dont je vous ai parlé toute à l'heure?

M. Lacombe: Les droits et avantages, le rajustement annuel, même s'il est toujours assujéti à la réglementation. . .

M. Milliken: Les sociétés d'Etat.

M. Lacombe: Oui, les provinces et les sociétés d'Etat sont considérées comme des usagers même si, dans le cas des provinces, cela n'a jamais été très clair.

M. Milliken: Elles n'ont jamais eu à payer.

M. Lacombe: Je n'en suis pas certain. Je ne peux pas vous dire si nous avons fait payer les provinces dans certains domaines. Mais la question est toujours restée imprécise. Ce changement rend la situation bien claire.

Pour ce qui est des sociétés d'Etat, c'est seulement lorsqu'elles agissent pour le compte d'un ministère et non lorsqu'elles se livrent à leurs activités habituelles.

Je ne me souviens plus très bien de vos autres questions, monsieur Milliken.

M. Milliken: Je crois que vous avez répondu à chacune d'entre elles.

Mr. Stupich: Avez-vous lu le mémoire du COFI?

[Text]

Mr. Lacombe: No, I have not, Mr. Stupich.

Mr. Stupich: Their first concern is that ongoing consultation is not formalized, and I take it from what you said to Mr. Milliken that it is formalized in the regulatory process.

Mr. Lacombe: It is triggered in the regulatory process and under the Treasury Board—

Mr. Stupich: Is that in legislation?

Mr. Lacombe: The regulatory process is not in legislation; however, it is a process that everyone must follow, in terms of regulations.

Mr. Stupich: Who says they must follow it?

Mr. Lacombe: The government.

Mr. Stupich: In what way?

Mr. Lacombe: You cannot get, for example, an Order in Council until you have gone through the regulatory process. So no one would approve the Order in Council unless the process had been followed.

Mr. Stupich: But that is a Cabinet decision that you cannot get an OIC without it.

Mr. Lacombe: That is correct. As Robin was just saying, it is pointed out in the citizen's code on regulatory fairness.

Mr. Stupich: That does not mean anything to me. Is that legislation?

Mr. Lacombe: No, it is not.

Mr. Stupich: So COFI is right in saying that it is not formalized. There is nothing that requires Cabinet to do what it is doing. It could change its mind and do without it.

Mr. Lacombe: In the sense of a law, you are perfectly right. In the sense of what has to be done to get an Order in Council approved, to get a Treasury Board recommendation on an Order in Council, it most definitely has to be done.

Mr. Stupich: But Cabinet could change its mind on that and say it does not want to bother with this any more, if it wanted to.

Mr. Lacombe: I assume if it wanted to it could, but I doubt it very much if that would ever happen. Treasury Board and the regulatory process are very clear on what the expectations are and very clear on why those procedures were put in place, which is essentially to ensure the process of discussion, dialogue, and consultation.

Mr. Stupich: They are right, then, in saying that it is not formalized.

Mr. Lacombe: It is not formalized in law. It is formalized in terms of the regulatory process and in terms of Treasury Board.

Mr. Stupich: I am sorry; I did not hear—

Mr. Crosby: That is statutory.

Mr. Milliken: That is in the brief of the Canadian Shipowners' Association, on page 9. Paragraph 14 of the brief reads:

[Translation]

M. Lacombe: Non, monsieur Stupich.

M. Stupich: Il déplore surtout que la loi ne prévoit pas de consultation permanente, mais d'après ce que vous avez dit à M. Milliken, j'ai cru comprendre que ce serait prévu dans la réglementation.

M. Lacombe: Dans la réglementation et en vertu...

M. Stupich: Est-ce dans la loi?

M. Lacombe: La réglementation de figure pas dans la loi. Cependant, tout le monde y est assujéti.

M. Stupich: Qui vous oblige à suivre les règlements?

M. Lacombe: Le gouvernement.

M. Stupich: De quelle façon?

M. Lacombe: Par exemple, vous ne pouvez pas obtenir de décret du conseil à moins de vous être conformé aux règlements. Personne n'approuvera de décret du conseil à moins que la procédure prévue n'ait été suivie.

M. Stupich: Mais c'est le cabinet qui en décide.

M. Lacombe: En effet. Comme Robin vient de le dire, c'est précisé dans le code du citoyen en matière d'équité de la réglementation.

M. Stupich: Cela ne veut rien dire pour moi. Est-ce dans la loi?

M. Lacombe: Non.

M. Stupich: Par conséquent, le COFI a raison de dire qu'aucune consultation n'est prévue dans la loi. Rien n'oblige le cabinet à le faire. Il peut changer d'avis et s'abstenir de tenir ces consultations.

M. Lacombe: Vous avez parfaitement raison du point de vue juridique. Néanmoins, pour faire approuver un décret du conseil et obtenir une recommandation du Conseil du Trésor à l'égard d'un décret du conseil, vous êtes tenu de le faire.

M. Stupich: Le cabinet peut changer d'avis et dire qu'il ne veut plus se donner la peine de tenir des consultations.

M. Lacombe: Il le pourrait s'il le voulait, mais je doute fort que cela arrive. Le Conseil du Trésor et les responsables du processus de réglementation savent parfaitement que cette procédure a été mise en place pour assurer des discussions, un dialogue et des consultations.

M. Stupich: Le COFI a donc raison de dire que ces consultations ne revêtent aucun caractère officiel.

M. Lacombe: Elles ne sont pas prévues dans la loi. Par contre, elles ont un caractère officiel en ce qui concerne le processus de réglementation et le Conseil du Trésor.

M. Stupich: Excusez-moi, mais je n'ai pas entendu...

M. Crosby: C'est législatif.

M. Milliken: C'est dit dans le mémoire de l'Association des armateurs canadiens, à la page 9, paragraphe 14, et je cite:

[Texte]

The Policy Objectives for "External User Charges for Goods, Services, Property, Rights and Privileges" published by the Treasury Board are:

To promote equity in financing government activities that provide specific benefits to external users.

Is that correct? Is that your guideline?

Mr. Lacombe: Let me see if I can find the exact objective of the policy.

• 1235

Mr. Milliken: I just want to make sure you are being quoted properly in this brief.

Mr. Lacombe: Okay. It states:

The policy objectives are to promote equity in financing government activities that provide specific benefits to external users; to improve the allocation and management of resources by fostering greater efficiency in allocating resources; to improve management and control of associated revenues... consistency in establishing user charges throughout the government.

Mr. Milliken: One of the objections Mr. Irving put forward in this brief is that in saying you want to promote equity in financing government activities that provide specific benefits to external users in this bill, you have failed to use language that ties the benefit in to the specific user, or specific benefits to the particular users. He expresses that concern quite directly in paragraph 15 of his brief.

Mr. Lacombe: The bill in fact does do it quite directly. The benefit is equated with cost in the case of a specific service, and the bill clearly embodies that relationship between the cost and the charge that one can make of a potential user. So that is quite clearly there.

In the case of rights and privileges, again one is charging for a right or privilege. So again there is that relationship between the value of that right or privilege and the cost or charge that one can charge a user. So it is embodied in there.

Mr. Milliken: How? I am very concerned about this. I take navigational aids as an example, because it is a easy one. They have raised it, and it clearly affects that particular group. There are navigational aids in certain areas, say in the middle of the main channel of the St. Lawrence Seaway, that I expect these shipowners might find beneficial. Let us assume that for the purpose of argument. But there are others, for example in Kingston Harbour, where ships hardly ever go. They would be quite useless from the point of view of these shipowners, at least any user of the seaway, and yet are part of the system. I am sure the ones on the other side of Wolfe Island—and I am using my own specific example—are maintained by the same crew that does the ones in Kingston Harbour. I have no doubt that is so.

[Traduction]

Les objectifs politiques publiés par le Conseil du Trésor en ce qui concerne les «prix à payer par les utilisateurs externes pour les biens, les services, les droits et avantages» sont les suivants:

Promouvoir l'équité du financement des activités gouvernementales qui confèrent certains avantages à des utilisateurs externes.

Est-ce exact? S'agit-il bien de vos lignes directrices?

M. Lacombe: Laissez-moi voir si je peux trouver l'objectif exact de cette politique.

M. Milliken: Je voulais simplement m'assurer que ce mémoire citait votre politique avec exactitude.

M. Lacombe: D'accord. La voici:

Les objectifs de la politique consistent à promouvoir l'équité du financement des activités gouvernementales qui confèrent des avantages particuliers à certains utilisateurs externes; à améliorer la gestion des ressources en favorisant une meilleure répartition; à améliorer la gestion et le contrôle des recettes connexes... en établissant des droits d'utilisation dans l'ensemble du gouvernement.

M. Milliken: L'une des objections que M. Irving formule dans ce mémoire est que vous parlez de promouvoir l'équité du financement des activités gouvernementales qui confèrent des avantages particuliers aux usagers externes, mais que dans ce projet de loi vous n'établissez pas de rapport entre les avantages en question et les usagers. Il en parle de façon assez directe au paragraphe 15 de son mémoire.

M. Lacombe: En fait, le projet de loi le fait de façon assez directe. L'avantage obtenu est relié au coût du service fourni, et le projet de loi établit clairement le rapport entre le coût et le prix qui peut être exigé d'un usager. C'est donc prévu de façon assez claire.

Pour ce qui est des droits et des avantages, encore une fois, il y a des droits à payer pour les obtenir. Par conséquent, il y a, là aussi, un rapport entre la valeur du droit ou de l'avantage en question et les frais qui peuvent être exigés d'un usager. C'est donc dans la loi.

M. Milliken: Comment? Cela me préoccupe beaucoup. Je reviens à l'exemple des aides à la navigation, en raison de sa simplicité. La question a été soulevée, car, de toute évidence, elle touche le groupe visé. Il y a des aides à la navigation dans certains secteurs, disons au milieu du canal principal de la Voie maritime du Saint-Laurent, qui peuvent être utiles aux armateurs. Disons que c'est le cas. Mais il y en a d'autres, par exemple dans le port de Kingston, où les navires vont rarement. Les armateurs et n'importe quel autre usager de la voie maritime les jugent inutiles, mais elles font pourtant partie des installations. Je suis certain que celles qui se trouvent de l'autre côté de Wolfe Island—pour prendre le cas qui m'intéresse particulièrement—sont entretenues par la même équipe qui s'occupe des aides à la navigation du port de Kingston. J'en ai la certitude.

[Text]

How are you going to allocate those costs? How are you going to say, okay, there is a specific benefit to those users of the navigational aids over on one side of the island but not on the other? Are we going to divide those out? Surely the point of their submission is that this has not been spelled out in the legislation. I would like to know where it is. Certainly you cannot charge more than the total costs.

Mr. Lacombe: Or the cost to that class of users.

Mr. Milliken: Well, yes. But how is that determined?

Mr. Lacombe: It is awfully hard to go through each individual case with something like this. There are certain guidelines that are embodied in the consultation process that would go on between users and the department directly involved.

You use your example of the navigational aids. I am not equipped to deal with that one. I do not know the specifics of the case. I do not know how one would go about doing it. I have not seen anything on it. I have not been involved at all in the Transport case.

Mr. Milliken: Where are the words in here that say the specific benefit is to be charged to the user?

Mr. Lacombe: If you read proposed subsections 19.(1) and 19.(2) together. . .

Mr. Milliken: Proposed subsection 19.(2) says that the total amount charged cannot exceed the cost to Her Majesty of providing the service. That is the problem. If the cost of providing navigational aids in Canada is \$25 million, then they can charge that to the users or to classes of users; in other words, some, but not all.

Mr. Lacombe: They could not charge the full amount.

Mr. Milliken: Why does it not say that?

Mr. Lacombe: There has to be some relationship between the cost for the class of users. I think it is implied here.

Mr. Milliken: Well, I do not know why it is. With great respect, I do not know why you could not charge it all to one. It says "by the users"—that is, all of them—"or classes of users". In other words, you do not have to charge it to just all of them, you can charge it to different ones, to some and not others.

Mr. Lacombe: No. I think that is why the phrase "classes of users" was used there; to know that if you are dealing with classes of users there is a cost associated with each of those classes of users.

• 1240

Mr. Milliken: Yes, but there may be some classes to whom you do not charge it.

Mr. Lacombe: That is true. But that is a judgment—

Mr. Milliken: Exactly.

Mr. Lacombe: —that could be made now under the existing Financial Administration Act as we have discussed. That is not new.

[Translation]

Comment allez-vous répartir ces coûts? Allez-vous dire que les aides à la navigation présentent un avantage pour les usagers d'un côté de l'île, mais pas de l'autre? Allez-vous faire une répartition? Les armateurs font valoir, dans leur mémoire, que la loi est imprécise sur ce plan. Je voudrais savoir où ces dispositions se trouvent. Vous ne pouvez certainement pas faire payer plus que le coût total.

M. Lacombe: Le coût pour cette catégorie d'usagers.

M. Milliken: Oui. Mais comment est-ce déterminé?

M. Lacombe: Il est très difficile d'examiner chaque cas particulier. Certaines directives s'appliquent aux consultations qui se dérouleront entre les usagers et le ministère directement intéressé.

Vous citez l'exemple des aides à la navigation. Je ne suis pas compétent pour en parler. J'ignore de quoi il retourne exactement. Je ne sais pas comment il faudrait procéder. Je n'ai rien lu à ce sujet. Je ne me suis pas du tout occupé du cas des transports.

M. Milliken: Où se trouve, dans la loi, les mots précisant que l'usager doit payer pour les avantages qu'il obtient?

M. Lacombe: Si vous lisez ensemble les paragraphes 19.(1) et 19.(2). . .

M. Milliken: Il est dit au paragraphe 19.(2) que le montant total exigé ne peut pas excéder les coûts supportés par Sa Majesté pour la prestation des services. C'est là que se situe le problème. S'il en coûte 25 millions de dollars pour fournir des aides à la navigation au Canada, le gouvernement peut faire payer ce montant aux usagers, individuellement ou par catégorie; autrement dit, à certains, mais pas à tous.

M. Lacombe: Il ne peut pas faire payer le plein montant.

M. Milliken: Pourquoi ne le précise-t-on pas?

M. Lacombe: Le prix doit être en rapport avec le coût des services fournis à la catégorie d'usagers en question. Cela me paraît sous-entendu.

M. Milliken: Je ne vois pas pourquoi. Je ne vois pas ce qui vous empêche de faire payer le coût total à une seule catégorie d'usagers. Il est question du prix à payer «individuellement»—c'est-à-dire par chacun des usagers—«ou par catégories». Autrement dit, rien ne vous oblige à faire payer tout le monde. Vous pouvez faire payer certains, mais pas d'autres.

M. Lacombe: Non. Voilà pourquoi il est question ici de catégories d'usagers; cela précise que si vous avez affaire à diverses catégories d'usagers, chacune d'elles peut avoir à payer un certain prix.

M. Milliken: Oui, mais certaines catégories pourraient être exemptées.

M. Lacombe: C'est exact. Mais c'est une décision. . .

M. Milliken: Exactement.

M. Lacombe: que la Loi sur la gestion des finances publiques autorise déjà, dans sa forme actuelle, comme nous l'avons déjà dit. Ce n'est pas quelque chose de nouveau.

[Texte]

Mr. Findlay: The other side of that coin is that it is not an intention of raising the fees to the classes of users that you are charging, to cover a class that you may, for public policy reasons, decide not to charge.

Mr. Milliken: Where does it say that, though?

Mr. Findlay: It is not in the legislation itself.

Mr. Milliken: Why not?

Mr. Findlay: It probably was not thought of at the time.

Mr. Milliken: I think we need that kind of change, Mr. Chairman.

The Chairman: Are there any more questions for these witnesses?

Thank you very much, Mr. Lacombe and Mr. Findlay. I think that is all we will need you for. Perhaps you will want to remain in the room until we have finished this session anyway.

Shall we go to clause-by-clause study? There is one amendment already to clause 24. Can we group these? For example, we could go clause 1 to 5 inclusive, and then 7 to 23.

Mr. Milliken: What are we going to do about making some changes to this? Can we get some legal advice?

The Chairman: We can go that route now if you wish, for clause 6.

Mr. Milliken: That is the big stumbling block.

Mr. Crosby: Mr. Chairman, given the timetable that we all know is out there somewhere, but we are not actually able to see it, it is highly unlikely that we will gain anything by pursuing the bill if we have any further delays even beyond today. I would be glad to take anybody's advice on that. I think the real issue is whether we are going to pass the bill as is, with any minor changes that could be—

Mr. Milliken: I have grave concerns about this clause.

Mr. Crosby: But if there are going to be substantive changes that would require serious deliberation, I do not see how we can pursue it today.

The Chairman: The timeframe we are working toward right now, as you know, Mr. Milliken, is that unless I can report the bill by 3 p.m. this afternoon it cannot be taken up before 3 p.m. on Wednesday. That is a two-day delay. There is some idea at the present time that the House may recess on Wednesday. It is unfortunate we have nothing specific around here in terms of timetable and the recess. As far as I know, officially we would be recessing on Friday, December 21, in which case we would have a day or two to discuss an amendment.

Mr. Milliken: It is worth taking the time to get this right. I think it is a very serious bill. The ramifications of it are fairly significant and I think we should have a good look at this clause. I realize the pressure is on, but that we are adjourning on Wednesday is news to me.

[Traduction]

M. Findlay: L'autre côté de la médaille, c'est qu'on ne vise pas à augmenter les prix à payer pour les catégories d'utilisateurs qui sont facturés de façon à compenser l'exemption de paiement que l'on aurait décidé, pour des raisons d'intérêt public, d'accorder à une catégorie.

M. Milliken: Mais où voyez-vous cela dans le texte?

M. Findlay: Cela n'apparaît pas dans la loi.

M. Milliken: Pourquoi pas?

M. Findlay: On n'y a probablement pas pensé à l'époque.

M. Milliken: Monsieur le président, je crois qu'il faut apporter cette modification.

Le président: Auriez-vous d'autres questions à poser aux témoins?

Monsieur Lacombe, monsieur Findlay, je vous remercie vivement; je crois que nous n'avons plus à vous mettre à contribution. Vous désirerez peut-être, de toute façon, demeurer dans la salle jusqu'à l'ajournement de cette session.

Pouvons-nous passer à l'examen article par article? Nous avons déjà un amendement pour l'article 24. Serait-il possible de grouper les articles? Par exemple, nous pourrions considérer les articles de 1 à 5, inclus, et ensuite, les articles 7 à 23.

M. Milliken: Comment allons-nous procéder pour apporter quelques modifications à ce projet? Pouvons-nous bénéficier des conseils d'un juriste?

Le président: Si vous le désirez, c'est ce que nous pouvons faire maintenant en ce qui concerne l'article 6.

M. Milliken: Effectivement, c'est la pierre d'achoppement.

M. Crosby: Monsieur le président, étant donné qu'il y a un échéancier dont nous connaissons tous l'existence, mais que nous n'avons jamais pu voir, il est extrêmement peu probable qu'il y ait quelque chose à gagner à poursuivre l'étude de ce projet de loi si cela ne peut être réglé aujourd'hui même. Je suis disposé à écouter toute opinion à ce sujet. Le vrai problème, ici, est de savoir si nous allons adopter le projet de loi tel qu'on nous l'a présenté, avec les petites modifications qui pourraient...

M. Milliken: Cet article m'inquiète beaucoup.

M. Crosby: Mais si nous devons apporter des modifications portant sur le fond, qui demanderaient une discussion approfondie, je ne vois pas comment ce pourrait être fait aujourd'hui.

Le président: Actuellement, monsieur Milliken, comme vous le savez, notre échéancier est tel que, si je ne peux pas faire rapport sur ce projet de loi à 15 heures cet après-midi, cela sera remis à 15 heures, mercredi, au plus tôt. C'est donc un retard de deux jours. Certains pensent maintenant que la Chambre ajournera mercredi. Il est regrettable que nous n'ayons pas de données précises sur le calendrier et les dates de congé. À ma connaissance, le congé commence officiellement le vendredi 21 décembre, ce qui nous donne un jour ou deux pour étudier un amendement.

M. Milliken: Il est justifié de prendre le temps nécessaire pour bien régler cette question. Il me semble que ce projet de loi est important et que ses conséquences sont loin d'être négligeables. J'estime donc que nous devrions examiner cet article de près. Je réalise qu'il faut tenir compte de certaines pressions, mais, quant à moi, je suis surpris d'entendre que la Chambre pourrait s'ajourner mercredi.

[Text]

Mr. Stupich: If Mr. Milliken wants to propose something specific—I do not mean the actual wording—something specific that we could agree on, and then let somebody work out the wording before 3 p.m., that may be a possibility. I would like to consider the first concern that COFI has, and that is to formalize the consultative process.

Mr. Milliken: I do not place much satisfaction in the consultation. You can consult until the cows come home, but in the end the government has the power to decide. That is what worries me. What we are doing here is allowing substantial additional powers, with great respect, to fix fees and charge fees for users of government services without recourse to Parliament.

I think the charge to provinces is a very significant change here. I have grave reservations about it. I would like to explore this more. I would like to find out if provinces have been charged in the past, if they acquiesced in this, if this is done on a regular basis. Certainly the federal Crown claims exemption from provincial laws and regulations on a wide scale. I think this is a very significant departure. I am surprised we have not heard from the provincial government at this point, quite frankly. I think we should look at this and find out what has been going on.

• 1245

Mr. Crosby: Obviously, Mr. Milliken's position is that the bill not be considered clause by clause and certainly not passed. He knows the position he has taken will result in the bill being lost for this session of Parliament, very likely. If he wants to take that position, there is very little I can do, unless he has, as Mr. Stupich says, some specific proposition. If he is suggesting at this point that we counsel or consult with the provinces to determine whether they are satisfied with the bill and go through that process, he knows that is giving it a hoist. Why does he not just say so?

Mr. Milliken: I did not go that far, but I would like to hear from officials of the department about whether the provinces have been charged. I would like to hear something of the history of that. I would also like to look at an amendment that covered this policy of the Treasury Board to charge the users for the specific benefit conferred. In their wording, in my view, this bill allows much greater latitude to the department than that. I think that is unfair, and I think it could result in more discrimination. You can say that is already in the bill. If it is, let us fix it. I do not think that is the intention.

[Translation]

M. Stupich: Voici une suggestion: Si M. Milliken peut nous proposer quelque chose de spécifique—je ne parle pas du texte définitif—sur lequel nous pourrions tomber d'accord, on pourra ensuite charger quelqu'un d'établir le texte final avant 15 heures. Je voudrais examiner la première préoccupation mentionnée par le Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique, c'est-à-dire l'établissement du processus de consultation.

M. Milliken: Je ne fais pas tellement confiance aux consultations. On peut consulter sans fin, mais finalement, c'est le gouvernement qui décide. Et cela m'inquiète. Avec déférence, permettez-moi de dire que nous accordons ici des pouvoirs supplémentaires importants permettant de déterminer les prix à payer par les utilisateurs de services offerts par le gouvernement, sans recourir au Parlement.

Il me semble que le pouvoir de facturer les provinces constitue une modification importante sur laquelle j'ai de sérieuses réserves. J'aimerais pouvoir explorer cette question plus avant. J'aimerais savoir si les provinces ont déjà été facturées dans le passé, si elles ont exprimé leur accord et si cette pratique était chose courante. Dans bien des domaines, la Couronne fédérale se dit exempte des dispositions contenues dans les lois et les règlements provinciaux. Je constate ici une nouvelle tendance que j'estime très importante. Franchement, je suis surpris de constater que les gouvernements provinciaux ne se sont pas mis en rapport avec nous à ce sujet. Nous devrions examiner cette question et voir ce qui a été fait dans le passé.

M. Crosby: De toute évidence, M. Milliken ne veut pas que l'on passe à l'examen de ce projet de loi article par article et qu'il soit adopté. Il sait parfaitement que, à cause de sa position, ce projet de loi ne pourra fort probablement pas être adopté, au cours de la présente session. Si c'est sa position, je n'y peux pas grand-chose. À moins que, comme M. Stupich l'a suggéré, il ne propose quelque chose de précis. S'il nous suggère maintenant de lancer des consultations avec les provinces pour voir si elles acceptent ce projet de loi, il sait que cela renvoie le projet de loi à une date ultérieure. Pourquoi ne pas le dire directement.

M. Milliken: Je ne suis pas allé jusque là, mais j'aimerais que les fonctionnaires du ministère nous disent si les provinces ont été facturées dans le passé. J'aimerais connaître l'historique de cet aspect. J'aimerais aussi voir un amendement concernant la politique du Conseil du Trésor consistant à facturer les utilisateurs en fonction du service dont ils bénéficient. À mon avis, le texte du projet de loi donne une latitude beaucoup plus grande au ministère. Ceci me paraît inéquitable et pourrait donner lieu à un traitement plus discriminatoire. Vous pourriez dire que ceci se retrouve déjà dans le projet de loi. Si c'est le cas, corrigeons cette situation. Je ne pense pas que ce soit l'intention.

[Texte]

We are saying, as parliamentarians, that we are giving up our right to review this, in effect, except through the regulatory process, which as we all know we cannot do much about. As long as the regulation complies with the law, our committee does nothing. That is the way it has been. I think they have complained about one regulation in umpteen years.

Mr. Crosby: I wish your colleagues would get your position straight, because I was informed by one of your colleagues that they were satisfied to pursue the bill clause by clause. You are saying you are not.

Mr. Milliken: I spoke to Mr. Peterson. He specifically asked me to be here because these people were coming with these briefs. I have read the briefs. I am concerned. I had not seen all these briefs when I last spoke with Mr. Peterson, I believe on Thursday. He asked me to be here this morning because he had a problem. I said there was a problem with the shipowners. I understood they had a complaint. He said yes, that was true. He said it may be interesting. He was unaware of all the details when I last spoke to him.

I am concerned about this. I think there is a problem with this bill, and we should look at it with some care and see if we cannot fix it. If it can be done today or tomorrow, we may get the bill in on Thursday. There is always a chance that if everybody is happy with it, it will go through with unanimous consent in any event. It is going to take that kind of consent to get this bill through all stages whether we report it today or not, quite frankly, because if there is any debate on it on Wednesday and the plan is to adjourn, you can forget about getting the bill.

Mr. Crosby: That is why we wonder if the exercise is worth while.

Mr. Milliken: Even if it was fixed and did not get passed this session, Mr. Crosby, at least it is repaired and ready to go the next time.

Mr. Crosby: Somebody asked why we did not bring this bill in last year or the year before or the year before that. Now we know why. You can hang a bill up on almost any little provision or any kind of flight of fancy or any rehashing of a previous argument and so on. What can I say?

Mr. Stupich: Mr. Chairman, if I could just make a point for formalizing the regulatory process or consultation process, there may be some people wondering what party or combination of parties is going to form the next government and they might like that kind of protection, specifically writing into the legislation that there will be this consultation—any brief reference that will provide for formalizing the regulatory process. I am not interested in the rest of the clauses. I will support them.

The Chairman: Is that acceptable? Can that be done in time?

[Traduction]

En fait, ce que nous disons, comme parlementaires, c'est que nous abandonnons notre droit d'examiner cette question, si ce n'est par le biais du processus réglementaire au sujet duquel nous savons tous que nous ne pouvons pas grand-chose. Tant que le règlement est conforme à la loi, notre comité ne fait rien. Il en a toujours été ainsi. Je crois qu'on s'est plaint d'un seul règlement sur je ne sais combien d'années.

M. Crosby: J'aimerais que vos collègues comprennent bien votre position. En effet, l'un d'eux m'a dit qu'il était acceptable de procéder à l'étude du projet de loi article par article. Maintenant, vous dites le contraire.

M. Milliken: J'en ai parlé à M. Peterson. Il m'a demandé de participer à notre réunion parce que ces groupes devaient présenter leurs mémoires. J'ai lu ces derniers. Je m'inquiète de la situation. Lors de ma dernière conversation avec M. Peterson, je n'avais pas vu tous ces mémoires; je crois que c'était jeudi. Il m'a demandé de venir ici ce matin parce qu'il avait un empêchement. Il a mentionné que les armateurs avaient des inquiétudes. J'ai cru comprendre qu'ils n'étaient pas d'accord avec certains points et il m'a dit que c'était exact et que la discussion pourrait être intéressante. Quand je l'ai vu pour la dernière fois, il ne connaissait pas tous les détails.

Cette question me préoccupe. Le projet de loi présente une lacune à mes yeux, et j'estime que nous devrions l'examiner soigneusement et voir si nous pouvons la corriger. Si cela peut être fait aujourd'hui ou demain, le projet de loi pourrait être à la Chambre jeudi. De toute façon, il est toujours possible, si tout le monde est d'accord sur le texte, que le projet bénéficie du consentement unanime. Que nous présentions notre rapport aujourd'hui ou non, le consentement unanime sera nécessaire pour que toutes les étapes puissent être franchies, car, si nous avons un débat à ce sujet mercredi et si la Chambre s'ajourne, il est évident que le projet de loi ne sera pas adopté.

M. Crosby: C'est pour cela que nous nous demandons si cet exercice en vaut la peine.

M. Milliken: Mais si nous éliminons les lacunes, et même si le projet de loi n'est pas adopté pendant cette session, monsieur Crosby, nous aurons tout au moins amélioré le texte, qui sera prêt pour la prochaine fois.

M. Crosby: On m'a demandé pourquoi nous n'avions pas présenté ce projet de loi l'an dernier, ou l'année précédente, ou encore l'année antérieure. Maintenant, nous savons pourquoi. Pour bloquer un projet de loi, on peut toujours invoquer pratiquement n'importe quelle petite disposition, se lancer dans des considérations imaginaires, ou encore reprendre de vieux arguments. Que puis-je dire?

M. Stupich: Monsieur le président, je voudrais parler de l'établissement du processus réglementaire ou du processus de consultation. Certains se demandent peut-être quel sera le parti, ou la coalition de partis, qui pourrait former le prochain gouvernement, et ils aimeraient peut-être bénéficier de ce genre de protection, de trouver dans la loi une disposition indiquant que la consultation aura lieu—une simple référence prévoyant un processus réglementaire formel. Je n'ai rien à dire au sujet des autres articles, que je suis prêt à accepter.

Le président: Acceptez-vous cela? Peut-on le faire à temps?

[Text]

Mr. Stupich: I just do not know. If not, we can bring in an amendment later.

Mr. Milliken: If we do not get it done until tomorrow, I do not think there is a big worry. If this bill is going through, it is going to go through because there is unanimous agreement to allow it through, which means that if we are late in reporting there can still be the unanimous consent to let it through.

Mr. Crosby: What is the basis for coming to any resolution of matters in dispute when we do not know what the matters in dispute are? We know the Shipping Federation and the shippers do not like the bill. They do not like user fees. They do not want any extension of them and so on, but they have not proposed any amendment. They have not said what would satisfy them. So we are in the dark. As they said, they related to section 4 of the Canada Shipping Act, which they say they lobbied and protested. I thought it was actually the fishermen who were the major concern, but that is another matter from another day.

• 1250

The people who appeared before us did not offer any amendments to the bill. We do not know what they want. If we come up with an amendment, do we go back and ask them if it is okay? They have just left us with their concern. I have no idea how to resolve it.

Mr. Milliken: Somehow I think that among us we can decide whether or not we have gone as far as we can reasonably go to meet their concerns. I am not saying we have to meet their concerns point-blank. I think we should look at this from the point of view of saying how much discretion we are going to give the executive in this case to charge these fees out to different classes. To my mind, that is the crux of the issue. I do not disagree with what Mr. Stupich has said at all, and if that can be spelled out better, I would prefer it. Certainly when I read it, I had no inclination that the full regulatory process applied to those increases. The minister simply had to publish his statement. There was none of the six months in advance and all that sort of material. It just said before the increase went into effect.

Mr. Crosby: Let me deal with that matter, Mr. Stupich, in the only way I can, and perhaps the chairman can help me. The regulatory process is really related to other things; that is, the legislation respecting statutory orders and regulations, which requires statutory instruments to be published in a certain way and so on, and the guidelines produced by Treasury Board themselves. I do not see how we would be able to graft it to this provision, except to say that the normal processes would be observed.

[Translation]

M. Stupich: Je n'en sais rien. Si nous ne pouvons pas le faire maintenant, nous pourrions présenter un amendement plus tard.

M. Milliken: Si nous ne pouvons pas le faire d'ici demain, je ne pense pas que cela pose un grand problème. Si ce projet de loi est adopté, il le sera parce qu'il y aura consentement unanime. Donc, même s'il y a un retard dans la présentation de notre rapport, on peut toujours compter sur le consentement unanime pour son adoption.

M. Crosby: Sur quelle base peut-on résoudre les questions controversées si nous ne savons pas quels sont les points controversés? Nous savons que la Fédération des armateurs du Canada et les consignateurs n'aiment pas ce projet de loi. Il n'aiment pas les droits d'utilisation. Ils ne veulent pas une généralisation de ces droits, mais ils n'ont pas proposé d'amendement. Ils ne nous ont pas dit ce qui répondrait à leur désir. Nous ne sommes donc pas plus avancés. Dans leur exposé, ils se sont référés à l'article 4 de la Loi sur la marine marchande du Canada, article auquel ils étaient opposés. En fait, je croyais qu'il s'agissait surtout des pêcheurs, mais c'est là une autre question dont on pourra parler une autre fois.

Les témoins que nous avons entendus n'ont proposé aucun amendement au projet de loi. Nous ne savons pas ce qu'ils veulent. Si nous formulons un amendement, faut-il consulter ces témoins pour leur demander s'ils sont d'accord? Ils nous ont tout simplement indiqué leurs inquiétudes. Je ne sais absolument pas comment les apaiser.

M. Milliken: Il me semble tout de même que nous pouvons décider entre nous si nous avons ou non fait de notre mieux pour répondre à leurs préoccupations. Je ne dis pas que nous devrions leur donner satisfaction immédiatement. Je crois que, dans l'examen de cette question, nous devrions nous demander combien de pouvoir discrétionnaire nous allons accorder à l'exécutif quand il s'agit d'imposer le prix à payer aux différentes catégories. C'est, à mon avis, la question fondamentale. Je ne suis pas du tout en désaccord avec ce que M. Stupich a avancé, et si l'on peut mieux formuler cela, je serai en faveur de le faire. La lecture du texte ne m'a certainement pas indiqué que le processus réglementaire intégral serait suivi dans le cas de ces augmentations. Il suffisait que le ministre publie sa déclaration. On ne parlait pas de préavis de six mois et de ce genre de choses. On se contentait de dire: avant que l'augmentation entre en vigueur.

M. Crosby: Permettez-moi, monsieur Stupich, de traiter cette question de la seule façon que je connaisse; le président pourra peut-être m'aider. Le processus réglementaire est, en fait, lié à d'autres aspects. Il faut tenir compte des textes législatifs concernant les dispositions légales et les règlements, qui exigent que les textes réglementaires soient publiés d'une certaine façon, il faut également tenir compte des lignes directrices conduites préparées par le Conseil du Trésor. Je ne vois pas comment nous pourrions incorporer cela à cette disposition du projet de loi, sinon en disant que les procédures normales seront respectées.

[Texte]

Mr. Milliken: That is the thing. Why do we not have a lawyer here from the department to tell us this does work in this way?

Mr. Crosby: Any provision we graft to the Financial Administration Act would be along the lines that fees and charges for services shall be subject to the regulatory process applied to other forms of regulation. It would be something like that. That is all we could do.

Mr. Stupich: That is all I would want, if that were possible. Can we meet at 4 p.m., during which time somebody can think about the wording? You wanted to get out of here by 1 p.m., Mr. Chairman.

The Chairman: We can continue right now if you want. I said 1 p.m., but it was a target I was working toward. If you want to sit here until we get this finished, fine.

Mr. Stupich: I just wonder if we need help that is not available here.

Mr. Milliken: I think that is correct. I think we do.

Mr. Crosby: Can we agree that the committee is prepared to approve all the clauses except clause 6 of the bill?

The Chairman: There is an amendment to clause 24.

Mr. Milliken: I am not anticipating any other problems, Mr. Crosby. I think that is fair to say.

Mr. Crosby: Do you want to start clause by clause and reserve clause 6?

Mr. Milliken: Why do we not wait and do it all at once? Why reserve one? We are not advancing the cause any.

Mr. Crosby: We want a commitment that if we reach agreement on a change that would permit approval of clause 6, we will have the other approvals already given. If we are going to go to a lot of difficulty under clause 6 and then have arguments over other clauses for other reasons, what is the point?

Mr. Milliken: I just do not want any suggestion that if we amend clause 6 and it affects some other clause we have already agreed to, we cannot fix it. If the wording changes they come up with for clause 6 impact on another, that is the concern I have. I have not gone through the bill in such detail that I could say if we change proposed section 19.1 in clause 6, it would not impact on some other section of the act. That is the worry. Let me put it this way. I do not have objections to any other clauses.

Mr. Crosby: What is the change in clause 6 that would satisfy you?

Mr. Milliken: I would like some wording in the opening part of the clause that indicates that if the charges are made, they are to be charged to those who specifically benefit from the facility or service provided. In other words, I do not want it open-ended, so you can charge all of the cost to one class. I want it spelled out that it must be charged on the basis of the fair and equitable distribution of those costs to the persons who specifically benefit from the use of the facility or provision of the service.

[Traduction]

M. Milliken: C'est exactement la question. Pourquoi ne pas convoquer un juriste du ministère qui viendrait nous dire que les choses se font de cette façon?

M. Crosby: La disposition que nous pourrions incorporer à la Loi sur la gestion des finances publiques reviendrait à dire que les prix à payer pour les services rendus seront soumis au processus réglementaires applicable à d'autres formes de réglementation. Ce serait quelque chose allant en ce sens. C'est tout ce que nous pouvons faire.

M. Stupich: C'est tout ce que je désire, si c'est possible. Pouvons-nous nous rencontrer à 16h00 et d'ici là quelqu'un pourrait préparer le texte? Vous vouliez lever la séance à 13h00, monsieur le président.

Le président: Nous pouvons poursuivre maintenant si vous le désirez. J'avais mentionné 13h00, mais c'était simplement un objectif. Si vous voulez rester ici jusqu'à ce que cela soit réglé, je n'y vois aucun inconvénient.

M. Stupich: Je me demandais simplement si nous avions besoin d'une aide qui n'est pas disponible ici.

M. Milliken: Je crois que vous avez raison; nous en avons besoin.

M. Crosby: Pouvons-nous convenir que le comité est prêt à adopter tous les articles à l'exception de l'article 6?

Le président: Nous avons un amendement à l'article 24.

M. Milliken: Je ne vois pas d'autres difficultés, monsieur Crosby. Je crois que vous avez raison.

M. Crosby: Voulez-vous commencer l'étude article par article, en réservant l'article 6?

M. Milliken: Pourquoi ne pas attendre et faire le tout d'un seul coup? Pourquoi réserver un article? Ceci ne nous fait pas progresser.

M. Crosby: Nous voulons avoir la certitude que, si nous tombons d'accord sur une modification permettant d'approuver l'article 6, les autres articles auront déjà été approuvés. Si nous rencontrons beaucoup de difficultés au sujet de l'article 6 et ensuite rouvrons la discussion sur d'autres articles pour d'autres raisons, à quoi bon?

M. Milliken: Je ne voudrais pas suggérer que si nous modifions l'article 6 et que cela affecte d'autres articles déjà adoptés, il serait impossible de rectifier la situation. Je pense qu'une modification du texte de l'article 6 pourrait avoir des conséquences sur un autre article. Je ne connais pas le texte du projet de loi au point de dire qu'une modification à l'article 19.1 proposé, à l'article 6, n'affecterait pas un autre article de la loi. C'est cela qui me préoccupe. En d'autres termes, je n'ai aucune objection aux autres articles du projet de loi.

M. Crosby: Quelles sont les modifications que vous voulez voir apporter à l'article 6?

M. Milliken: Je voudrais qu'il soit indiqué au début de cet article que s'il y a un prix à payer, il sera payé par ceux qui bénéficient spécifiquement des services fournis ou de l'usage des installations. En d'autres termes, je ne veux pas d'une disposition complètement ouverte qui permettrait de faire payer la totalité des coûts à une seule catégorie. Je veux qu'il soit clairement indiqué que les coûts seront distribués de façon juste et équitable à ceux qui bénéficient spécifiquement de l'utilisation de l'installation ou de la prestation du service.

[Text]

• 1255

Mr. Crosby: One way to give effect to that proposal would be to change proposed subsection 19.(2).

Mr. Milliken: That is one of the ways. Yes, it could be there, and it may necessitate changes in some of the others, which charge fees for privileges and rights, and so on. I do not know. I have not—

Mr. Crosby: No limitation is applicable to that now, as I understand it. Right now, the limitation is under proposed subsection 19.(2), which reads:

Fees and charges for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada that are prescribed under subsection (1) or the amount of which is adjusted under section 19.2 may not exceed the cost

—here is the operative part—

to Her Majesty in right of Canada of providing the service or the use of the facility.

If words were added that made it clear that that related to the users or classes of users who are paying the fees or charges, would that be...?

Mr. Milliken: That is if you were paying, and they must benefit. It has to be the ones who specifically benefit.

Mr. Crosby: "...may not exceed the cost to Her Majesty of providing the service or the use of the facility to the users or classes who benefit"?

Mr. Milliken: I do not know what the wording is going to be. I would like to see a draft and look at it. This is not an easy thing at all.

Mr. Crosby: No. But I am trying to pin it down.

Mr. Milliken: That is where I am.

Mr. Crosby: I am not trying to pin you down. I am trying to pin the subject down so we can—

Mr. Milliken: Look at paragraphs 14 and 15 of the shipowners' brief: the stated purpose is to provide equity in financing government activities that provide specific benefits to external users. If this is the policy, the language goes beyond:

The concept that charges are to be levied for "specific benefits" forms no part of the language used.

I think it ought to.

Mr. Crosby: Read that again, Peter.

Mr. Milliken: Paragraph 15 of the brief says:

The concept that charges are to be levied for "specific benefits" forms no part of the language in the statute.

The charges that are levied should be for specific benefits attributable to the class or classes of users or to the users in general. But you cannot...

[Translation]

M. Crosby: Pour tenir compte de ce que vous proposez, on pourrait modifier l'article 19.(2) proposé par le projet de loi.

M. Milliken: Ce serait une possibilité. Oui, on pourrait modifier cet article, et cela pourrait nécessiter la modification de quelques autres articles concernant les frais imputés pour certains privilèges et droits, etc. Je ne sais pas exactement. Je n'ai pas...

M. Crosby: Pour le moment, il n'y a pas de plafonnement à ce sujet, si j'ai bien compris. Actuellement, le seul plafonnement est mentionné dans le paragraphe 19.(2) proposé, qui se lit ainsi:

Le prix fixé en vertu du paragraphe (1) ou rajusté conformément à l'article 19.(2) ne peut excéder

...et voici l'essentiel...

Les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la prestation des services ou la mise à disposition des installations.

Si on ajoutait ici quelques mots indiquant clairement que ce texte concerne les utilisateurs ou les catégories d'utilisateurs qui paient les honoraires fixés, et que cela...?

M. Milliken: C'est-à-dire que celui qui paie doit être le bénéficiaire. Il faut que ce soit celui qui bénéficie spécifiquement.

M. Crosby: «...ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté pour la prestation des services ou la mise à la disposition des installations aux utilisateurs ou catégories qui en bénéficient»?

M. Milliken: Je ne sais pas quel sera le libellé. J'aimerais voir un avant-projet que je pourrais examiner. Ce n'est pas vraiment très facile à faire.

M. Crosby: Non. Mais j'essaie de bien préciser les choses.

M. Milliken: C'est également là où j'en suis.

M. Crosby: Je n'essaie pas de vous mettre le dos au mur. J'essaie de bien préciser le sujet pour que nous puissions...

M. Milliken: Je vous renvoie aux paragraphes 14 et 15 du mémoire des propriétaires de navires: le but déclaré est de fournir des fonds pour le financement des activités du gouvernement qui procurent des avantages spécifiques aux utilisateurs de l'extérieur. Si c'est là la politique, le texte a une portée plus large:

Cette notion que les frais doivent être perçus compte tenu d'avantages spécifiques n'apparaît pas dans le texte.

Je crois qu'elle devrait s'y trouver.

M. Crosby: Vous voulez bien relire cela, Peter.

M. Milliken: Le paragraphe 15 du mémoire dit:

Cette notion que les frais doivent être perçus compte tenu d'avantages spécifiques n'apparaît pas dans le texte.

Les frais imposés devraient correspondre à des avantages spécifiques pour la catégorie, ou les catégories, d'utilisateurs, ou pour les utilisateurs en général. Mais on ne peut pas...

[Texte]

Mr. Crosby: Okay.

Mr. Milliken: That would solve my problem, for example, in the Kingston Harbour, where you have all these buoys and navigational aids maintained by the department that are of no specific benefit to the user; that is, the ships going through the St. Lawrence Seaway. Where do you draw the line? You have to say that certain navigational aids apply to those people, but you cannot charge all Canada's navigational aids to them. You have to tie it into the user somehow and show that there is a specific benefit to that user.

Mr. Crosby: May I ask, Mr. Chairman, if the solution might lie in adding words to proposed subsection 19.(2)?

Mr. Milliken: It is going to be somewhere in there. I am not sure where it will be, Mr. Crosby; I am not a draftsman. But it will be somewhere in proposed section 19.

Mr. Crosby: But the two elements are the benefiting from the service or the facility and the payment by the person who benefits.

Mr. Milliken: Yes, and I would also like some information from the department as to whether provinces are currently charged. I would like to know what the practice has been in that regard. It could well be that they have been charged. This is only for clarification.

• 1300

The Chairman: Could I make a suggestion that might get us part-way out of it here? At the top of page 4 in the bill:

by regulation prescribe the fees or charges to be paid for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada by the users or classes of users of the service or facility

who receive specific benefits therefrom; or . . . Would that get you part of the way, Mr. Milliken?

Mr. Milliken: Yes. I would like to talk to a lawyer about it, but yes, that might do it.

The Chairman: It would be clause 6, but the old—

Mr. Milliken: But it might have to say "and to the extent, and not to any greater extent than those benefits" or something like that. We need to tie it into a limit.

An hon. member: Did the House rise?

The Chairman: No. Monday the House is sitting.

Mr. Crosby: Mr. Chairman, what is the proposal? Assuming that there was a willingness to change the provision in order to accommodate the concern expressed, what process would we follow?

[Traduction]

M. Crosby: D'accord.

M. Milliken: Ceci pourrait résoudre le problème que je vois, par exemple, dans le port de Kingston, où l'on trouve toutes sortes de bouées et d'aides à la navigation, dont l'entretien est assuré par le ministère, mais qui ne présentent aucun avantage spécifique pour l'utilisateur, c'est-à-dire les navires qui utilisent la voie navigable du Saint-Laurent. Où se trouve la frontière? Certaines aides à la navigation sont utilisées par ces navires, mais on ne peut pas leur demander de couvrir les frais entraînés par toutes les aides à la navigation du Canada. Il faut établir un lien entre le service et l'utilisateur, et démontrer que celui-ci en tire un avantage spécifique.

M. Crosby: Puis-je demander, monsieur le président, si cette question pourrait être réglée en ajoutant quelques mots au paragraphe 19.(2) proposé?

M. Milliken: Ce serait dans ce contexte, mais je ne sais pas exactement où, monsieur Crosby. Je ne suis pas rédacteur. Mais le texte de l'article 19 proposé devrait être modifié quelque part.

M. Crosby: Mais les deux éléments à retenir sont, d'une part, que le service ou l'installation procurent un avantage et, d'autre part, que c'est la personne qui bénéficie de cet avantage qui doit payer.

M. Milliken: Oui, et j'aimerais également que le ministère nous indique si les provinces sont actuellement facturées et nous donne quelques renseignements à ce sujet. J'aimerais savoir ce qui est fait à ce sujet. Il est fort possible qu'elle soient facturées. Il s'agit uniquement de clarifier les choses.

Le président: Pourrais-je faire une suggestion qui devrait nous sortir en partie de cet impasse? En haut de la page 4 du projet de loi:

fixer par règlement, pour la prestation de services ou la mise à disposition d'installations par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, le prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les bénéficiaires des services ou les usagers des installations; . . .

Est-ce que cela réglerait en partie votre problème, monsieur Milliken?

M. Milliken: Oui. J'aimerais en parler à un juriste, mais cela pourrait aller.

Le président: Ce serait l'article 6, mais l'ancien. . .

M. Milliken: Mais il faudrait ajouter «et à la mesure, sans la dépasser, de ce qui est offert» ou quelque chose de ce genre. Il faut qu'il y ait une limite.

Une voix: La Chambre a-t-elle ajourné?

Le président: Non. La Chambre siège lundi.

M. Crosby: Monsieur le président, que proposons-nous? À supposer que nous soyons prêts à modifier cette disposition pour dissiper la crainte exprimée, quelle est la procédure à suivre?

[Text]

The Chairman: We can keep sitting right now, keeping in mind that whatever we do here has to be translated before the bill is reported, or if you want to break for half an hour to get some lunch and come back and try to work through so that I can report to the House by 3 p.m.—it is a little unlikely.

Mr. Crosby: Perhaps we could recess for five minutes, Mr. Chairman.

Mr. Milliken: We are running on an artificial deadline. Surely, if the committee got unanimous agreement here later today, whether it is at 3 p.m. or at 7 p.m., we could get unanimous consent to revert to the presentation of committee reports for the purpose of getting it in.

The Chairman: When? Do you mean today?

Mr. Milliken: Today. As long as it is in today, it is a game for—

The Chairman: As long as I am over there with it before 7 p.m.

Mr. Milliken: Yes.

Mr. Crosby: Perhaps we could recess for five minutes to see if we can come to some arrangement.

The Chairman: Okay. We will recess for five minutes.

• 1302

• 1310

The Chairman: Order, please.

Mr. Crosby: I have had the opportunity to confer with the officials, Mr. Chairman. As a result of that I want to make mention of two things. The first is with respect to Mr. Stupich's concern about the application of the regulatory process, which includes consultation. My advice is that new section 19, by using the phrase "prescribing by order", guarantees that the regulatory process is triggered and that the consultation is part of that process.

The Chairman: Where is that?

Mr. Crosby: Proposed paragraph 19.(1)(b). The reference "to prescribe by order" is intended to trigger the regulatory process which provides for the consultation.

On the other matter of restricting the application of fees and charges, the suggestion is that proposed subsection 19.(2) could be amended by adding words. The words would be something like: "providing the service or the use of service by the user or class of user who benefits".

Mr. Milliken: On the first point Mr. Stupich raised, Mr. Crosby, your information is that the words "by order" mean that the full regulatory process applies. Under proposed subsection 19.2(1), a regulation or order that has been made under section 19 may prescribe rules for the adjustment, by such amounts or ratios as are referred to in the regulation or order, of the amount of the fee or charge for such period as is specified. In other words, you could pass

[Translation]

Le président: Nous pouvons continuer à siéger sans oublier que tout ce que nous faisons ici doit être traduit avant le renvoi du projet de loi à la Chambre ou si vous voulez vous arrêter une demi-heure pour déjeuner, puis revenir ici pour essayer de trouver une solution afin que je puisse faire rapport de ce projet de loi à la Chambre avant 15 heures. . . Cela me semble un peu difficile.

M. Crosby: Nous pourrions peut-être faire une pause de cinq minutes, monsieur le président.

M. Milliken: Tous ces délais sont artificiels. Si nous arrivons à nous mettre d'accord, tout à l'heure un peu plus tard, à l'unanimité, qu'il soit 15 heures ou 19 heures, nous obtiendrons sans problème le consentement unanime pour revenir à l'heure de présentation des rapports de comité.

Le président: Quand? Vous voulez dire aujourd'hui?

M. Milliken: Aujourd'hui. Tant que c'est aujourd'hui, nous pouvons. . .

Le président: À condition que j'y sois avant 19 heures.

M. Milliken: Oui.

M. Crosby: Nous pourrions peut-être faire une pause de cinq minutes pour voir si nous pouvons arriver à une entente.

Le président: Très bien. Nous faisons une pause de cinq minutes.

Le président: Silence, s'il vous plaît.

M. Crosby: J'ai pu conférer avec des fonctionnaires, monsieur le président, et j'ai deux choses à vous rapporter. Premièrement, au sujet de la crainte de M. Stupich concernant l'application de la procédure de réglementation qui inclut la consultation. Dans le nouvel article 19, l'expression «fixer. . . par arrêté» garantit le déclenchement de la procédure de réglementation, et la consultation est partie intégrante de cette procédure.

Le président: Où cela se trouve-t-il?

M. Crosby: Le nouvel alinéa 19.(1)b). L'expression «fixer. . . par arrêté» sert à déclencher la procédure de réglementation qui prévoit cette consultation.

Pour ce qui est de la question de la limitation du champ d'application, nous pourrions proposer de modifier le paragraphe 19.(2) en ajoutant par exemple: «pour la prestation des services ou la mise à disposition des installations aux bénéficiaires des services ou aux usagers des installations, individuellement ou par catégorie».

M. Milliken: Concernant le point soulevé par M. Stupich, monsieur Crosby, selon vos renseignements l'expression «par arrêté» signifie l'application pleine et entière de la procédure de réglementation. En vertu de la proposition de paragraphe 19.2(1), les règlements ou arrêtés visés à l'article 19 peuvent prévoir des règles de rajustement du prix, en fixer le montant ou le coefficient, et en préciser la période d'application. En d'autres termes, vous pourriez

[Texte]

a regulation or an order tomorrow, after your consultation process, saying that the fee for passing a customs office is \$5, and the regulation would contain in it a statement something like the following:

Each year the fee shall be increased by an amount equal to the increase in the consumer price index as determined by Statistics Canada for the previous 12-month period.

If that is in there, does the full regulatory process apply the next year when you increase the fee? I do not believe it does, because it says in proposed subsection 19.2(2) that notwithstanding that a regulation or order provides for the adjustment of a fee, it does not go into effect unless the appropriate minister, before the beginning of the period, publishes a notice in *The Canada Gazette* specifying the adjusted amount and the manner in which it was determined. In other words, if he puts in his notice, and it is not an order, it is just a notice that this is how he has calculated the increase that is already in the order. So does the full consultation process again apply because of the publication of that notice? I suspect it does not.

Mr. Crosby: I would not think so.

Mr. Milliken: There is this concern that the government can fix, through the regulatory process, the way in which it is going to calculate the increase. And of course it could be not tied to that; it could say that the increase will be 20% a year, or it will be equal to the increase in the cost of provision of the service. So they simply publish their notice. There is no opportunity for argument about how they calculate; they simply publish their notice showing how they have done it.

• 1315

Mr. Crosby: Mr. Chairman, it is very difficult for me to argue what might be done, but I would not have thought that was in the purview of subsection 19.2(1), which talks about prescribing rules for adjustment and ratios. In other words, it contemplates, in my view, a formula for increases: not a discretionary type of increase, but a mechanical formula. It would only be when there is such a mechanical formula, presumably it would be reviewed and debated at the time of the enactment. But it could be, for instance, cost tied to the industrial inflation rate or consumer price index or something. I suppose.

To Mr. Milliken through you, Mr. Chairman, I think it is clear that what is intended is a mechanical process, not a discretionary process.

Mr. Milliken: It could be mechanical, but it could leave a fair bit of discretion. That is what worries me. If it said it was based on the—

Mr. Crosby: I think the whole purpose of that division, Mr. Chairman, is simply to avoid re-enacting regulations—

Mr. Milliken: I am sure it is.

Mr. Crosby: —and to go through a cumbersome process when all you are doing is keeping the fees or charges at the rate at which they were originally imposed, accounting for inflation.

[Traduction]

adopter un règlement ou un arrêté demain, après les consultations, disant que le prix de passage par un bureau de douane est de \$5, et le règlement contiendrait un énoncé disant quelque chose du genre:

Chaque année le prix augmentera d'un montant égal à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation tel qu'il est établi par Statistique Canada pour la période précédente de 12 mois.

Si c'est inclus, est-ce que la procédure de réglementation pleine et entière s'applique l'année suivante quand vous augmentez le prix? Je ne le crois pas, car il est dit à l'article 19.2(2) que l'entrée en vigueur du nouveau prix est subordonnée à la publication par le ministre compétent dans la *Gazette du Canada* préalablement à la période d'application d'un avis précisant le montant et le mode de calcul du rajustement. En d'autres termes, s'il publie cet avis et que ce n'est pas un arrêté, ce n'est qu'un avis précisant comment il a calculé l'augmentation figurant déjà dans cet arrêté. La procédure de consultation s'applique-t-elle de nouveau à cause de la publication de cet avis? Je crains que non.

M. Crosby: Je ne le penserais pas.

M. Milliken: Nous craignons que le gouvernement ne puisse fixer, par le biais de cette procédure de réglementation la manière dont il calculera l'augmentation. Et, bien entendu, il pourrait ne pas se sentir lié; il pourrait dire que l'augmentation sera de 20 p. 100 par an ou qu'elle sera d'un montant égal à l'augmentation du coût de prestation de ces services. Il n'a qu'à simplement publier son avis. Il n'est pas possible de contester le calcul; il publie simplement cet avis montrant comment il a fait le calcul.

M. Crosby: Monsieur le président, il m'est très difficile de dire ce qui pourrait être fait, mais je ne pense pas que cela concernait le paragraphe 19.2(1), qui prévoit simplement les règles de rajustement du prix. En d'autres termes, il envisage, à mon avis, une formule pour les augmentations, et non pas un pouvoir discrétionnaire d'augmentation, une formule mécanique. Ce n'est que lorsqu'une telle formule mécanique sera en place, je suppose, qu'elle sera examinée et débattue au moment de la promulgation. Mais il pourrait s'agir, je suppose, par exemple, du coût lié au taux d'inflation industriel ou à l'indice des prix à la consommation, etc.

Monsieur Milliken, il est clair que ce qui est envisagé est une procédure mécanique, et non pas une procédure discrétionnaire.

M. Milliken: Il est possible qu'elle soit mécanique, mais elle laisse quand même une bonne marge de discrétion. C'est ce qui m'inquiète. S'il était dit que cette formule est fondée sur... .

M. Crosby: Je crois qu'en réalité, monsieur le président, c'est simplement pour éviter d'avoir à repromulguer des règlements... .

M. Milliken: J'en suis certain.

M. Crosby: ...et à rouvrir toute une procédure lourde, alors qu'il s'agit simplement de prendre en compte l'augmentation due à l'inflation et de la refléter dans le nouveau prix.

[Text]

Mr. Milliken: You do not have to give as much notice as you had to give before. My recollection is that a notice of an order has to be given something like six months before, is that correct?

Mr. Crosby: I cannot confirm that.

Mr. Milliken: There is a lengthy notice period anyway. I noticed them always published in Part I of *The Canada Gazette*.

Mr. Crosby: The regulatory process takes at least six months.

Mr. Milliken: Yes. So they publish. This gets all around that, and I presume that is the purpose of it.

Mr. Crosby: Yes, that is a fair statement.

Mr. Stupich, are you satisfied?

Mr. Stupich: No, Mr. Crosby. I am not. I will just read what COFI says:

COFI is concerned that an opportunity is being missed to provide in the legislation for several improvements to existing mechanisms respecting the design and implementation of user fees. In particular:

1. Ongoing consultation with users is not formalized.

And it is not; it is left to Cabinet to change rules from time to time if they want, that may provide for a consultation or may not, if they change their mind.

The part you read out, as I read it, leaves it up to Cabinet regulation as to how it is to be handled. So I think it is not included, Mr. Crosby. Now, I am not going to dig in my heels and say I will not co-operate unless we get everything. I would like that to have been accomplished, but I appreciate the time constraint and I guess seven years from now it will probably be amended again.

Mr. Crosby is the lawyer. He can see my problem, I think.

Mr. Crosby: I just wondered if something could be added to subsection 19.(3), because that applies to everything, does it not?

Mr. Milliken: Why do we not have...? You see, what worries me—

Mr. Crosby: And are subject to the regulatory...

Mr. Stupich: I do not care about that. I just cannot see Parliament debating, as I said, respecting fees. That is far better left to the bureaucrats.

Mr. Crosby: The advice I give, Mr. Stupich, is that the officials think the reference to regulations and orders and doing things and taking action by way of regulation and by order—

Mr. Stupich: What about Cabinet orders?

Mr. Crosby: —in itself triggers—

Mr. Stupich: Cabinet regulation.

Mr. Crosby: It cannot be made more clear. If I had my way I would add something saying that... I think there is a technical fear that by adding words you confuse the issue.

[Translation]

M. Milliken: Le préavis n'a plus à être aussi long qu'auparavant. Si ma mémoire est exacte, il fallait auparavant un préavis de près de six mois pour un arrêté, n'est-ce pas?

M. Crosby: Je ne peux vous le confirmer.

M. Milliken: La période de préavis est longue. Je le remarque chaque fois qu'ils sont publiés dans la partie I de la *Gazette du Canada*.

M. Crosby: La procédure de réglementation prend au moins six mois.

M. Milliken: Oui. Donc, l'avis est publié. Cela permet d'éviter tout cela, et je suppose que c'est l'objectif.

M. Crosby: Oui.

Monsieur Stupich, êtes-vous satisfait?

M. Stupich: Non, monsieur Crosby. Je vais simplement vous lire ce que dit le COFI (Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique):

Le COFI regrette qu'on n'en ait pas profité pour prévoir dans la loi plusieurs améliorations de mécanismes existants concernant la conception et l'application de la tarification des services. En particulier:

1. La consultation permanente des usagers n'est pas officialisée.

Et elle ne l'est pas; le Cabinet a le loisir de modifier les règles s'il le veut en consultant ou en ne consultant pas, selon son bon plaisir.

La partie que vous avez lue, tout comme moi, laisse les décisions de réglementation au Cabinet. Je ne pense donc pas que cela soit inclus, monsieur Crosby. Je n'ai pas l'intention de refuser toute coopération à moins d'obtenir gain de cause en tout. J'aimerais que cela soit ainsi, mais je comprends les contraintes de temps, et je suppose que d'ici sept ans, il y aura probablement de nouvelles modifications.

M. Crosby est le juriste. Je crois qu'il voit mon problème.

M. Crosby: Je me demandais justement si quelque chose pourrait être ajouté au paragraphe 19.(3), parce qu'il s'applique à tout, n'est-ce pas?

M. Milliken: Pourquoi n'avons-nous pas...? Voyez-vous, ce qui m'inquiète...

M. Crosby: Et sont assujettis aux dispositions...

M. Stupich: Peu m'importe. Je n'arrive pas à voir le Parlement débattre, comme je l'ai dit, de prix. Il est de loin préférable de laisser cela aux bureaucrates.

M. Crosby: Monsieur Stupich, les fonctionnaires pensent que la référence aux règlements et aux arrêtés...

M. Stupich: Et les arrêtés du Cabinet?

M. Crosby: ...en soi déclenche...

M. Stupich: Les règlements du Cabinet.

M. Crosby: Ce ne peut être plus clair. Si j'en avais le loisir, j'ajouterais quelque chose disant que... Je crois que d'aucuns craignent que ces ajouts ne rendent les choses encore plus confuses.

[Texte]

[Traduction]

• 1320

Mr. Stupich: You do not know what else you are doing. I can appreciate that too. We are trying to do it at the last minute and so there are—

Mr. Crosby: But even if we had months, that kind of objection would be maintained. You are adding redundant words, and the addition of redundant words can cause confusion. When you say regulations and orders and you talk about the passage of regulations and orders, that automatically triggers the Statutory Instruments—

Mr. Stupich: Not statutory.

Mr. Crosby: There is a Statutory Instruments Act.

Mr. Stupich: I do not know what that one is. Maybe there is something we could do there. I do not know.

Mr. Crosby: That is what I want to do, to say that regulations and orders under proposed section 19 and subsection 19.(1) are subject to the provisions of any act of Parliament relating to the service of the use of the facilities and are subject to the Statutory Instruments Act.

The Chairman: Are we at an impasse, or do you think we can make some movement here?

Mr. Crosby: That is for the—

Mr. Milliken: Look, we need a lawyer for the drafts.

Mr. Crosby: We have lawyers.

Mr. Milliken: Pardon?

Mr. Crosby: We have that. The view is that the accommodation Mr. Milliken is seeking can be given only under proposed subsection 19.(2).

Mr. Milliken: And you are adding what words?

The Chairman: Could we have what both of you have in writing and where it fits exactly into the clause or the paragraph?

Mr. Crosby: I do not know. We seem to be reaching a total impasse here, Mr. Chairman. I do not know if there is use in pursuing it unless Mr. Milliken is prepared to accept—

Mr. Milliken: Accept what?

Mr. Crosby: Could we pass the bill without clause 6? Could we report the bill back and amend it at the report stage in the House?

Mr. Milliken: You mean we will report it back without clause 6 in it?

Mr. Crosby: No, as is.

Mr. Milliken: No, I am not happy with that.

Mr. Crosby: Why not?

Mr. Milliken: Because I think this clause is bad in principle.

Mr. Crosby: No, no. To get it out of the committee, because we are in agreement on all the other items—we report the bill back with only the minor technical amendment that is necessary, and it will be reported back with an amendment. At report stage by unanimous consent we can amend the bill. Right?

M. Stupich: Vous ne savez pas ce que vous faites d'autre. Je peux également le comprendre. Nous essayons de le faire à la dernière minute, et il y a donc. . .

M. Crosby: Mais même si nous avions des mois, ce genre d'objection serait maintenue. Ce que vous ajoutez est répétitif, et cette répétition ne peut que provoquer la confusion. Quand vous parlez de règlements et d'arrêtés et que vous parlez de l'adoption de règlements et d'arrêtés, automatiquement, cela déclenche les textes réglementaires. . .

M. Stupich: Dites-vous «réglementaires»?

M. Crosby: Il y a la Loi sur les textes réglementaires.

M. Stupich: Je ne la connais pas. Il y a peut-être quelque chose que nous pourrions faire ici. Je ne sais pas.

M. Crosby: C'est ce que je veux faire, dire que les règlements et les arrêtés visés aux articles 19 et 19.(1) sont assujettis aux dispositions des lois fédérales concernant la prestation de service ou la mise à disposition d'installations et sont assujetties à la Loi sur les textes réglementaires.

Le président: Sommes-nous dans une impasse, ou pensez-vous que nous puissions trouver une issue?

M. Crosby: C'est au. . .

M. Milliken: Il nous faut un juriste pour la rédaction.

M. Crosby: Nous avons des juristes.

M. Milliken: Pardon?

M. Crosby: Nous en avons. Ils estiment que ce que M. Milliken réclame ne peut lui être accordé qu'au paragraphe 19.(2).

M. Milliken: Et vous ajoutez quoi?

Le président: Pourrions-nous avoir ce que vous avez tous les deux par écrit et l'endroit exact où cela s'insère dans l'article ou le paragraphe?

M. Crosby: Je ne sais pas. Je crois que nous sommes dans une impasse totale, monsieur le président. Je ne pense pas qu'il soit utile de poursuivre, à moins que M. Milliken ne soit prêt à accepter. . .

M. Milliken: À accepter quoi?

M. Crosby: Pourrions-nous adopter le projet de loi sans l'article 6? Pourrions-nous renvoyer le projet de loi et le modifier à l'étape du rapport à la Chambre?

M. Milliken: Vous voulez que nous le renvoyions sans l'article 6?

M. Crosby: Non, sans modification.

M. Milliken: Non, cela ne me satisfait pas.

M. Crosby: Pourquoi pas?

M. Milliken: Parce que le principe de cet article est mauvais.

M. Crosby: Non. Pour passer à l'étape suivante, puisque nous sommes d'accord sur toutes les autres questions, nous pouvons renvoyer le projet de loi avec ce seul petit amendement de forme nécessaire et en faire rapport avec un amendement. À l'étape du rapport, sur consentement unanime, nous pouvons modifier le projet de loi. N'est-ce pas?

[Text]

Mr. Milliken: Yes.

Mr. Crosby: If by that time we have an amendment that satisfies you and your colleagues and possibly Mr. Stupich and his colleagues, then by unanimous consent we can amend the bill at the report stage. I think that is the best solution right now.

Mr. Milliken: It is certainly the best from the point of view of the government.

Mr. Crosby: I beg your pardon? It advances the bill and it takes the chairman off the hook, and the committee. Obviously if we cannot come to any agreement on changes at report stage it is not going to go any further.

Mr. Milliken: No.

Mr. Crosby: In fact it is only going to be processed with unanimous consent, so I do not see where anything is lost. I do not want to force the officials into coming up with an amendment right now, and I assume you would have difficulty agreeing to it.

Mr. Milliken: What about the question of the provincial payment of fees? Have you any information on that?

Mr. Crosby: We can give you some information on that if you wish.

Mr. Milliken: Fine.

The Chairman: Could we have it now then, please? Mr. Lacombe.

• 1325

Mr. Lacombe: Our information is that this is not precedent setting and that in fact certain fees—inspection fees for atomic energy, for example—are currently charged to provinces. So this is not precedent setting. It is a clarification of that ability within the current bill.

Mr. Milliken: Are some fees passed on and some not, or do you know?

Mr. Lacombe: I cannot give you a complete listing of all the fees. I do not have that available to me. What I have been told is that it is not precedent setting. Examples of areas where provinces are charged fees are atomic energy or uranium mining, those kinds of things.

Mr. Milliken: I will agree, Mr. Chairman, to allow the bill to be reported and I will move amendments at report stage.

The Chairman: Can I group clauses one to 23 inclusive?

An hon. member: With the exception of clause 6.

Mr. Milliken: You are going to put it through. We will let it go on division, I guess, for all the difference it makes.

Clauses 1 to 5 inclusive agreed to

Clause 6 agreed to on division

[Translation]

M. Milliken: Oui.

M. Crosby: Si d'ici là nous trouvons un amendement qui vous satisfasse, vous et vos collègues, et peut-être M. Stupich et les siens, alors, sur consentement unanime, nous pourrions modifier le projet de loi à l'étape du rapport. Je crois que c'est la meilleure solution pour le moment.

M. Milliken: C'est certainement la meilleure du point de vue du gouvernement.

M. Crosby: Je vous demande pardon? Cela fait passer le projet de loi à l'étape suivante, cela libère le président et le comité de ces obligations. Il est évident que si nous ne pouvons pas parvenir à un accord de modification à l'étape du rapport, cela n'ira pas plus loin.

M. Milliken: Non.

M. Crosby: En fait, rien ne pourra se faire s'il n'y a pas consentement unanime, et je ne vois pas ce que quiconque peut y perdre. Je ne veux pas obliger les fonctionnaires à nous proposer maintenant un amendement, et je suppose que vous auriez du mal à l'accepter.

M. Milliken: Et ce qu'on veut faire payer aux provinces? Avez-vous des informations sur cette question?

M. Crosby: Nous pouvons vous donner quelques renseignements si vous le souhaitez.

M. Milliken: Très bien.

Le président: Pourrions-nous les avoir maintenant, s'il vous plaît? Monsieur Lacombe.

M. Lacombe: Selon nos renseignements, cela ne crée pas de précédent et, en fait, certains frais—les frais d'inspection pour l'énergie atomique, par exemple—sont facturés actuellement aux provinces. Il n'y a donc pas création de précédent. C'est la précision de cette possibilité dans le projet de loi actuel.

M. Milliken: Certains frais sont-ils facturés alors que d'autres ne le sont pas? Le savez-vous?

M. Lacombe: Je ne peux pas vous donner une liste complète de tous ces frais. Je ne l'ai pas en ma possession. On m'a simplement dit que cela ne crée pas de précédent. Les exemples de domaines dans lesquels des frais sont facturés aux provinces sont l'énergie atomique ou l'extraction d'uranium, ce genre de choses.

M. Milliken: Monsieur le président, je vais accepter que le projet de loi soit renvoyé à la Chambre, et je proposerai des amendements à l'étape du rapport.

Le président: Puis-je regrouper les articles 1 à 23 inclusivement?

Une voix: À l'exception de l'article 6.

M. Milliken: Vous allez tout faire passer. Les articles seront adoptés avec dissidence, je suppose, pour toute la différence que cela fait.

Les articles 1 à 5 inclusivement sont adoptés

L'article 6 est adopté avec dissidence

[Texte]

Clauses 7 to 23 inclusive agreed to

On clause 24

Mr. Crosby: I move that clause 24 of Bill C-91 be amended by striking out line 33 on page 15 and substituting the following:

4.(2) of the Canada Ports Corporation

Amendment agreed to

Clause 24 as amended agreed to

Clauses 25 to 53 inclusive agreed to

Schedules I to III inclusive agreed to

The Chairman: Shall the title pass?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon. members: Agreed to on division.

• 1330

The Chairman: Thank you very much. I appreciate your co-operation.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Les articles 7 à 23 inclusivement sont adoptés

Article 24

M. Crosby: Je propose que l'article 24 du projet de loi C-91 soit modifié par substitution, à la ligne 32, page 15, de ce qui suit:

4.(2) de la Loi sur la société canadienne

L'amendement est adopté

L'article 24 tel qu'amendé est adopté

Les articles 25 à 53 inclusivement sont adoptés

Les annexes I à III inclusivement sont adoptées

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Puis-je faire rapport du projet de loi amendé à la Chambre?

Des voix: Adopté avec dissidence.

Le président: Merci beaucoup. Encore une fois, je vous remercie de votre coopération.

La séance est levée.

APPENDIX "C-91/1"

T. E. Culham
Vice-President, Transportation

File: 200.2

December 14, 1990

The Chairman
Legislative Committee on Bill C-91
Financial Administration Act Amendment
House of Commons
Ottawa, Ontario



**Council of Forest Industries
of British Columbia**

1200-555 Burrard Street
Vancouver, British Columbia
Canada V7X 1S7

Telephone (604) 684-0211
Telex 0636700411
Fax (604) 687-4930

Dear Sir:

The Council of Forest Industries of British Columbia (COFI) welcomes the opportunity to present its views on the user fee provisions (section 19) of Bill C-91, *An Act to amend the Financial Administration Act*.

Members and affiliates of COFI represent 90 percent of the total value of forest production in B.C. In 1989, the value of B.C. forest product exports exceeded \$10 billion. Approximately 30 percent of the labour force in B.C. is employed either directly or indirectly in the forest sector amounting to 250,000 jobs. The B.C. forest industry is facing a gloomy outlook. Profits in the first half of 1990 have already fallen by 40 to 50% from the same time last year. It is also anticipated that the financial conditions for the coming year will deteriorate. Over 6,000 employees have already been affected by layoffs or permanent job loss. Within this context, COFI members are concerned that the imposition of any user fees for services provided by the federal government take into account their full impact on users and other interested parties.

COFI is concerned that an opportunity is being missed to provide in the legislation for several improvements to existing mechanisms respecting the design and implementation of user fees. In particular:

1. Ongoing consultation with users is not formalized.
2. There is no legislative requirement to consider the impact of proposed user fees on the competitiveness of industrial users.
3. There is no limitation on Ministerial discretion in the application of different user fees to different classes of users for the same service or use of the same facility. It may be desirable that any exemptions for certain classes of users for a given service be based on transparent criteria specified in the legislation.
4. There is no legislative requirement to ensure that users are protected from funding inefficient or overbuilt crown operations.

In many cases government departments are the sole provider of services and the discipline of competitive business pressures is absent. The proposed measures are vital to support the regulatory reform goals of smarter regulation, greater efficiency, greater accountability and greater sensitivity to those affected by federal regulation.

COFI is pleased to learn that Bill C-91:

- (a) does not expand the existing authority of the governor-in-council to prescribe user fees.
- (b) explicitly provides that any prescribed fees or charges will not exceed the cost of providing a service or use of a facility.
- (c) provides for the possibility of rules for the adjustment of the amount of any fee or charge.

COFI thanks the Committee for receiving and giving due consideration to the views of the British Columbia forest industry.

Yours sincerely,

(Original signed by)

Thomas E. Culham, P. Eng.
Vice-President Transportation

cc: COFI Transportation Committee

APPENDIX "C-91/2"

Minister of Transport



CANADA

Ministre des Transports

The Honourable Gilles Loiseleur, P.C., M.P.
President of the Treasury Board,
140 O'Connor Street
9th Floor, East Tower
L'Esplanade Laurier
Ottawa, Ontario
K1A 0R5

My Dear Colleague:

In understand that certain concerns have been expressed that the cost recovery provisions of Bill C-91, to amend the *Financial Administration Act (FAA)*, might be used as authority for the marine component of Transport Canada's cost recovery proposals, now the subject of broad public consultations.

It is my understanding that no new legislative authority is necessary to permit implementation of the Department's proposals, should it be decided in due course to do so. In the opinion of the Department of Justice, the existing section 19 of the *FAA* provides a sufficient legal foundation.

I have extended the time for public consultations on the Department's proposals until February 1, 1991 and have invited all stakeholders to come forward with a constructive response. This process will not be affected in any way by the provisions of Bill C-91.

Yours truly,
(Original signed by)

Hon. Doug Lewis, P.C., M.P.

APPENDIX "C-91/3"

BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE
OF THE HOUSE OF COMMONS
STUDYING BILL C-91

Submitted by the Canadian Shipowners' Association

December 17, 1990

**Brief Submitted by the
Canadian Shipowners Association**

1. Section 6 of Bill C-91 An Act to Amend the Financial Administration Act and Other Acts in Consequence Thereof would repeal the existing section 19 of the Financial Administration Act and substitute for it a new and expanded section. The existing and amended versions are attached as Annex 1.
2. Section 19 was originally enacted in 1951 (2nd Session) c.12. It took its present form in 1969.
3. A series of reports by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments (the "Standing Committee") indicates that the original section 19 was intended to provide a means of cost recovery for services or facilities provided on request.

" 4. Your Joint Committee has on two previous occasions encountered fee-increasing regulations made pursuant to an authority conferred by Order of the Governor in Council under section 13 (b) of the Financial Administration Act in situations in which a statutory scale of fees had been prescribed by parliament: SOR/73-548, Copyright Fees Order and SOR/73-549, Industrial Design Fees Order. Both these Orders covered fees charged for specific services provided on demand by and to interested individuals who wished to search records, register documents and so forth. A general function availed of by all Canadians was not involved. In view of its detailed examination of section 13(b) of the Financial Administration Act on the present occasion, these two Fee Orders will be examined as to vires.

... In each case the fees so prescribed were to be levied for services provided in individual cases when the persons or corporations who either requested or were provided with the services were identifiable. The Orders examined fell into the following categories:

- (a) where the Minister prescribed fees under an Order made pursuant to section 13 (b) where the Governor in Council could have prescribed fees by regulation under the direct authority conferred by another Act;
- (b) where there was no charge prescribed by statute and no specific authority in or under any Act of Parliament to set fees or charges,

and the service seems originally to have been provided free of charge.

In both categories the services for which the charges were prescribed exist only for the benefit of persons who specifically ask for them. In neither category had Parliament prescribed a scale of charges or fees."

Votes and Proceedings of the Senate, May 11, 1977, p. 773.

4. In 1976 section 19 (then section 13) was used to provide for a new and higher scale of charges for postal services. The Standing Committee condemned this use of the section in its Third Report;

"2. Your Joint Committee reports that, in its judgment, section 6 of the Domestic First Class Mail Regulations, Items 1 and 2 of Schedule A to the Second Class Mail Regulations, amendment, and the Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order infringe criterion 4, constituting unusual and unexpected uses of section 13 of the Financial Administration Act, R.S.C. 1970, C. F-10, in that they invade the traditional rights of Parliament to settle by statute the rates of postage for letters of one pound or less and for Canadian newspapers and periodicals. It is also the view of your Joint Committee that the validity of these impugned provisions is not beyond question. Detailed reasons are given in the attached statement....

5. Your Joint Committee is particularly concerned to bring to the attention of the two Houses the fact that what has previously been a jealously guarded right has been taken away from Parliament and vested in an officer of the executive government of Canada. Parliament has been bypassed by the use, even the doubtful use, of a little known section of the Financial Administration Act."

Votes & Proceedings of the Senate, May 11, 1977
p. 770 et seq.;

5. The Standing Committee returned to the subject in its Fourth Report in which it;

"... specifically condemns certain practices and devices commonly employed in the drafting of subordinate laws:...

(xv) the imposition of fees or charges without express authority in the enabling Act;

(xvi) the use of section 13(b) of the Financial Administration Act to set fees or charges where those fees or charges are already set by statute;"

Fourth Report for the First Session of the Thirty-Second Parliament from the Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments.
pp. 19-20

6. In its Sixth Report of March 13, 1979, the Standing Committee again returned to the subject of postal rates;

"3. Your Committee deplores the persistent defiance of Parliament by the Crown in the setting of postal rates. Your Committee's objection to the way in which the Crown has proceeded in 1976, in 1978 and again in 1979 is based partly on vires, since the Post Office Act is a special Act and the Financial Administration Act, section 13, is a general Act (and prior to the Post Office Act as regards the letter rate), relating to services and facilities which your Committee is sure Parliament never thought would include the Canadian postal system. The validity of the Crown's actions under section 13 of the Financial Administration Act has been upheld at first instance in the Federal Court. Your Committee's objection is, however, also based on the unusual and unexpected use by the Crown of section 13 of the Financial Administration Act to intrude into an area Parliament has always hitherto reserved to itself. It was on this basis that your Committee drew the special attention of the Houses to the instruments purporting to effect the 1976 and 1978 rate increases in its Third Report for the 1976-77 Session and its Fourth Report for the 1977-78 Session. That latter Report was concurred in unanimously by both Houses."

7. The reaction of the Standing Committee to what it saw as a misuse of section 19 of the Financial Administration Act is hardly surprising. Parliament has always jealously guarded its authority over the raising of money for public purposes.

8. The origins of the legislature's exclusive authority in relation to the raising of money for the purposes of the Crown is aptly summarized in the reasons for judgment of Lord Justice Atkins in Attorney-General v. Wilts United Dairies, Limited (1921) 37 The Times Law Reports at p. 886. Speaking of the Bill of Rights of 1688 he said;

"In these circumstances, if an officer of the executive seeks to justify a charge upon the subject made for the use of the Crown (which includes all the purposes of the public revenue), he must show, in clear terms, that Parliament has authorized the particular charge. The intention of the Legislature is to be inferred from the language used, and the grant of powers may, though not expressed, have to be implied as necessarily arising from the words of a statute; but in view of the historic struggle of the Legislature to secure for itself the sole power to levy money upon the subject, its complete success in that struggle, the elaborate means adopted by the Representative House to control the amount, the conditions and the purposes of the levy, the circumstances would be remarkable indeed which would induce the Court to believe that the Legislature had sacrificed all the well-known checks and precautions, and, not in

express words, but merely by implication, had entrusted a Minister of the Crown with undefined and unlimited powers of imposing charges upon the subject for purposes connected with his department."

9. The amendment now proposed to section 19 appears to represent a complete abdication by Parliament of its right to determine what services or facilities will be made subject to specific charges, what classes of users will be charged and the amount of such charges.

10. The executive will be authorized without Parliamentary approval to impose charges in respect of any and all services or facilities provided by the Government of Canada including those required to be provided to all Canadians by an Act of Parliament which did not contemplate the levy of a charge on anyone.

11. Whatever may be the present intention the proposed section is so broad that it could be used to raise a very substantial part of the total revenue requirements of the government.

12. It is interesting to recall that when the Financial Administration Act was first introduced the then Minister of Finance, the Honourable Douglas Abbott in moving the resolution to introduce it said;

"... However, the government's financial business must be carried on with full regard to the traditional relationships which exist under our parliamentary system of government between the legislature and the executive. With the substantial increase in the amount of public business which comes before it, parliament can no longer deal, as it once did, with the details of administration. However, the government is the executant of the will of parliament, and must look there for its authority, and a broad measure of control and accountability is both necessary and proper."

Hansard, June 25, 1951, p. 4622.

13. It would be a radical departure from the traditional relationship to which Mr. Abbott referred to place so extensive a power in the hands of the executive, particularly in the course of making what have apparently been described as housekeeping amendments to a "little known section" of an Act said to be "An Act to Provide for the Financial Administration of the Government of Canada, the Establishment and Maintenance of the Accounts of Canada and the Control of Crown Corporations".

14. The Policy Objectives for "External User Charges for Goods, Services, Property, Rights and Privileges" published by the Treasury Board are;

"To promote equity in financing government activities that provide specific benefits to external users."

15. If this is the policy behind the proposed amendment the language of the proposed amendment goes beyond it. The concept that charges are to be levied for "specific benefits" forms no part of the language used.

16. The new section will permit charges to be levied against the provinces. The present version does not. In this respect the amendment will permit the executive to make decisions which may have most serious political consequences without the approval of Parliament.

17. In addition to the question whether so broad a delegation of authority to the executive is appropriate, or indeed intended, there is an issue of constitutionality. The short time available for the preparation of this brief

did not permit the degree of research which would be necessary to reach a definitive view of the constitutional issue. It is at least clear however that Bill C-91 is open to serious question.

18. Two principal questions arise;

(i) whether the authority being delegated is in reality the power to impose taxes, and, if so

(ii) whether, as a matter of general principle, such a power may be validly delegated by Parliament. and, if so

(i) taxing power

19. Section 19(2) provides that fees and charges imposed may not exceed the actual cost of the service or the use of the facilities in question. This provision appears to have been drafted to establish that the delegated power is not one which authorizes the imposition of "taxes" but is limited to the recovery of costs.

20. The legal distinction between taxes and other types of levy is exemplified in the decision of the Supreme Court of Canada in Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen [1983] 1 S.C.R. 106, a case in which certain charges imposed by the National Harbour's Board were contested on the ground, inter alia, that they constituted taxes and were therefore beyond the powers of the Board to impose.

21. The power granted to the Board was to impose "tolls". The appellants argued on the basis of certain English decisions that "tolls" were restricted to charges to defray the cost of providing particular government services while "taxes" are imposed for the purpose of raising revenue. The appellant contended that the charges in question fell into the latter category. In dismissing the appeal, Mr. Justice Dickson (later Chief Justice) said at page 123;

"To show that the Board's fees were ultra vires as "taxes" it would at least be necessary to show that the Board's revenues were significantly greater than the cost of providing harbour facilities and services to the public and no such showing was attempted here."

22. The scheme here is not one under which a subordinate body is authorized to impose "tolls" but is so broad in its scope as to provide, should the Executive wish, the means of

raising virtually unlimited revenues from all classes of citizens for all classes of services or facilities.

To say that no imposition of taxes is involved because for each class of service no more may be gathered in than the actual cost of providing the service would seem to be a highly technical ground on which to base so significant a change of direction.

23. Compulsory levies raising money for public purposes have always been regarded as taxes by our courts and those of the United Kingdom. Seen in that light it is, at the least, strongly arguable that the power now to be delegated is a taxing power.

(ii) Delegation of Taxing Powers

24. The leading Canadian text on constitutional law suggests that the one power which Parliament may not validly delegate is that of imposing taxes.

(Hogg: Canadian Constitutional Law, at pp. 286-188)

25. If it may do so it is clear that it can only be done by an amendment to sections 53 and 54 of the Constitution Act,

1867. To be valid Bill C-91 would have to be seen as an indirect amendment to these sections.

26. The Supreme Court of Canada considered the question of delegation of taxing powers in Re: Agricultural Products Marketing [1978] 2 S.C.R. 1198. The decision of the Court was based on a finding that the levies in question were not taxes. In an obiter dictum, Mr. Justice Pigeon for a majority of five judges said;

"... nothing prevents Parliament from indirectly amending ss. 53 and 54 by providing for the levy and appropriation of taxes in such manner as it sees fit, by delegation or otherwise."

The remaining four judges including the then Chief Justice (Laskin, C.J.) and his immediate successor Dickson, J. took no position on the question since it was unnecessary to the decision.

27. Whether the present Supreme Court would take the same position in the very different circumstances here is open to question. Even accepting the view expressed by Mr. Justice Pigeon however, the question would remain whether Parliament really intends in Bill C-91 to indirectly amend a part of the

Canadian Constitution and whether an indirect amendment is now permissible under section 44 of the Constitution Act, 1982 which was enacted some years after the Pigeon judgment was rendered.

ALL OF WHICH IS RESPECTFULLY SUBMITTED

Colin K. Irving

For the Canadian Shipowners
Association

Annex "A"

**REPRINT
C-91**

Second Session, Thirty-fourth Parliament,
38-39 Elizabeth II, 1989-90

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-91

An Act to amend the Financial Administration Act and
other Acts in consequence thereof

First reading, November 1, 1990

THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD

(b) authorizing any person mentioned in any of paragraphs (2)(a) to (d) who has given credit to the Receiver General for an instruction for payment that is deposited in accordance with regulations made under paragraph (a) to charge the amount of the instruction back to the Receiver General in the manner specified by the regulations, where the instruction is dishonoured after having been credited to the Receiver General; and

(c) authorizing persons who collect or receive public money to withhold their fees or commissions from payments of that money to the credit of the Receiver General."

5. The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 17 thereof, the following section:

Definition of
"collection
agency"

"17.1 (1) In this section, "collection agency" means a person, other than an employee of a department, who

(a) carries on the business of collecting debts for other persons; and

(b) is registered or licensed as a member of the legal profession or as a collector of debts in the province in which the person carries on the business of collecting debts.

Payment to
collection
agency

(2) Subject to the direction of the Treasury Board, fees or commissions may be paid out of the Consolidated Revenue Fund to a collection agency for the collection of any amount that was owed to

(a) Her Majesty in right of Canada; or

(b) Her Majesty in right of a province on account of taxes payable to that province and that, pursuant to an agreement, Canada is authorized to collect on behalf of the province."

Charges for
services or use
of facilities

6. Section 19 of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"19. (1) The Governor in Council may, on the recommendation of the Treasury Board,

(a) by regulation prescribe the fees or charges to be paid for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada by the users or classes of users of the service or facility; or

(b) authorize the appropriate Minister to prescribe by order those fees or charges, subject to such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council.

(2) Fees and charges for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada that are prescribed under subsection (1) or the amount of which is adjusted under section 19.2 may not exceed the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service or the use of the facility.

(3) For greater certainty, "users" includes

(a) Her Majesty in right of Canada, other than a department; and

(b) Her Majesty in right of a province.

19.1 The Governor in Council may, on the recommendation of the Treasury Board,

(a) by regulation prescribe the fees or charges to be paid for a right or privilege conferred by or on behalf of Her Majesty in right of Canada, by means of a licence, permit or other authorization, by the persons or classes of persons on whom the right or privilege is conferred; or

(b) authorize the appropriate Minister to prescribe by order those fees or charges, subject to such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council.

19.2 (1) A regulation or order under section 19 or 19.1 may prescribe rules for the adjustment, by such amounts or ratios as are referred to in the regulation or order, of the amount of the fee or charge, for such period as is specified in the regulation or order.

Amount not to
exceed cost

By whom
payable

Charges for
rights and
privileges

Adjustment of
amounts

Notice of
adjusted
amount

(2) Notwithstanding that a regulation or order provides for the adjustment of the amount of a fee or charge for a period, its amount for the period is equal to its amount for the immediately preceding period unless the appropriate Minister, before the beginning of the period, publishes a notice in the *Canada Gazette* specifying the adjusted amount and the manner in which it was determined.

Regulations
subject to other
Acts

19.3 Regulations and orders under section 19 and 19.1 are subject to the provisions of any Act of Parliament relating to the service or the use of the facility, or to the right or privilege, but, for greater certainty, may be made even though an Act of Parliament requires the provision of the service or facility or the conferral of the right or privilege."

7. (1) Subsection 23(1) of the said Act is amended by adding thereto, in alphabetical order, the following definition:

"other debt"
"autre dette"

" "other debt" means any amount owing to Her Majesty, other than a tax or penalty or an amount in respect of which subsection 24.1(2) applies;"

(2) Subsections 23(2) to (6) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

"(2) The Governor in Council may, on the recommendation of the appropriate Minister, remit any tax or penalty, including any interest paid or payable thereon, where the Governor in Council considers that the collection of the tax or the enforcement of the penalty is unreasonable or unjust or that it is otherwise in the public interest to remit the tax or penalty.

Remission of
taxes and
penalties

(2.1) The Governor in Council may, on the recommendation of the Treasury Board, remit any other debt, including any interest paid or payable thereon, where the Governor in Council considers that the collection of the other debt is unreasonable or unjust or that it is otherwise in the public interest to remit the other debt.

Remission of
other debts

(3) A remission pursuant to this section may be total or partial or conditional or unconditional and may be granted

Remission may
be partial, etc.

Annex "B"



CHAPTER F-11

An Act to provide for the financial administration of the Government of Canada, the establishment and maintenance of the accounts of Canada and the control of Crown corporations

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Financial Administration Act*. R.S., c. F-10, s. 1.

INTERPRETATION

Definitions

"appropriate Minister"
"ministre compétent"

2. In this Act,
"appropriate Minister" means,
(a) with respect to a department mentioned in paragraph (a) of the definition "department", the Minister presiding over the department,
(b) with respect to any other department, the Minister designated by the Governor in Council as the appropriate Minister,
(c) with respect to the Senate and the House of Commons, the respective Speaker, and with respect to the Library of Parliament, the Speakers of the Senate and the House of Commons, and
(d) with respect to a Crown corporation, the appropriate Minister as defined in subsection 83(1);

"appropriation"
"crédits"

"appropriation" means any authority of Parliament to pay money out of the Consolidated Revenue Fund;

"Auditor General of Canada"
"vérificateur..."

"Auditor General of Canada" means the officer appointed pursuant to subsection 3(1) of the *Auditor General Act*;

"authorized agent"
"agent agréé"

"authorized agent" means any person authorized by the Minister to accept subscriptions for or make sales of securities;

(4) Every person employed in the collection or management or charged with the receipt of public money and every other person who collects or receives public money shall pay that money to the credit of the Receiver General in such manner as the Treasury Board may prescribe by regulation. R.S., c. F-10, s. 11; 1980-81-82-83, c. 123, s. 1.

Duty of persons collecting public money

18. (1) In this section, "securities" means securities of or guaranteed by Canada and includes any other securities described in the definition "securities" in section 2.

Definition of "securities"

(2) The Minister may, when he deems it advisable for the sound and efficient management of public money or the public debt, purchase, acquire and hold securities and pay therefor out of the Consolidated Revenue Fund.

Minister may acquire securities

(3) The Minister may sell any securities purchased, acquired or held pursuant to subsection (2), and the proceeds of the sales shall be deposited to the credit of the Receiver General.

Sale of securities

(4) Any net profit resulting in any fiscal year from the purchase, holding or sale of securities pursuant to this section shall be credited to the revenues of that fiscal year, and any net loss resulting in any fiscal year from that purchase, holding or sale shall be charged to an appropriation provided by Parliament for the purpose.

Profit and loss

(5) For the purposes of subsection (4), the net profit or loss in any fiscal year shall be determined by taking into account realized profits and losses on securities sold, the amortization applicable to the fiscal year of premiums and discounts on securities, and interest applicable to the fiscal year. R.S., c. F-10, s. 12.

How profit and loss determined

Charges for
services or use
of facilities

19. Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may

(a) subject to the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility, by regulation prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided; or

(b) notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council, authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided. R.S., c. F-10, s. 13.

Return of
deposits

20. (1) Where money is received by a public officer from any person as a deposit to ensure the doing of any act or thing, the public officer shall hold or dispose of the money in accordance with regulations of the Treasury Board.

Return of
money

(2) Where money is paid by any person to a public officer for any purpose that is not fulfilled, the money may, in accordance with regulations of the Treasury Board, be returned or repaid to that person, less such sum as in the opinion of the Board is properly attributable to any service rendered.

Return of
non-public
money

(3) Money paid to the credit of the Receiver General that is not public money may be returned or repaid in accordance with regulations of the Treasury Board. R.S., c. F-10, s. 14.

21. (1) Money referred to in paragraph (d) of the definition "public money" in section 2 that is received by or on behalf of Her Majesty for a special purpose and paid into the Consolidated Revenue Fund may be paid out of the Consolidated Revenue Fund for that purpose, subject to any statute applicable thereto.

Money received
for special
purpose

(2) Subject to any other Act of Parliament, interest may be allowed and paid from the Consolidated Revenue Fund in respect of money to which subsection (1) applies, in accordance with and at rates fixed by the Minister with the approval of the Governor in Council. R.S., c. F-10, s. 15.

Interest

22. Where the Senate or House of Commons, by resolution or pursuant to any rule or standing order, authorizes a refund of public money that was received in respect of any proceedings before Parliament, the Receiver General may pay the refund out of the Consolidated Revenue Fund. R.S., c. F-10, s. 16.

Money paid in
respect of
proceedings in
Parliament

23. (1) In this section,
"penalty" includes any forfeiture or pecuniary penalty imposed or authorized to be imposed

Definitions

"penalty"
«pénalité»

APPENDIX "C-91/4"

STATEMENT OF THE SHIPPING FEDERATION OF CANADA
BEFORE THE LEGISLATIVE COMMITTEE
APPOINTED TO DEAL WITH BILL C-91, AND ACT TO AMEND
THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

Mr. Chairman and Honourable Members:

My name is Peter Davidson. I am a partner in the law firm of Brisset Bishop of Montreal. I have been practicing for 27 years in the field of Marine law. I appear before you as counsel to The Shipping Federation of Canada. With me is Captain Francis C. Nicol who is the President of The Federation.

The Shipping Federation of Canada represents the vast majority of ocean-going vessels who trade between Eastern Canadian ports, i.e. ports in The Great Lakes, St. Lawrence River and Atlantic Canada, and ports overseas. Although most of the vessels carrying Canada's deep sea trade are registered outside this country, all of the members of The Federation are Canadian, being either agents or operators of these vessels. The members are located in Montreal, Quebec, Toronto, Halifax, St. John and other ports from Thunder Bay to the East Coast.

So far as I am aware, The Shipping Federation of Canada has never made representations to a Parliamentary Committee for or against legislation dealing primarily with the internal administration of the Government. It is likely that the present Bill would have escaped The Federation's attention but for one

event - the release by Transport Canada in July 1990 of its Phase II Discussion Paper on a proposed new Cost Recovery Policy.

The paper sets forth, in considerable detail, proposals that would enable the Government to recover from certain classes of vessels the cost of various services provided by the Ministry, particularly through the Coast Guard. Initially, the costs to be dealt with in this way would be those of maintaining aids to navigation. The costs of the various Coast Guard services are set forth in Table 14 on page 43 of the Report.

We are told by Transport Canada that the amount to be recovered by the introduction of new user fees in the first year would be 25 million dollars, a figure which coincides with the amount mentioned by Mr. Lacombe of The Treasury Board when he appeared as a witness before this Committee on December 13. The Paper contemplates that in due course, cost recovery would extend to all marine navigation systems and possibly to ice-breaking, dredging and sounding. It can be seen from Table 14 that the figures involved are substantial, the 1987/88 attributable costs for short range aids to navigation alone being almost 230 million dollars and the total attributable costs of all marine services being in excess of half a billion dollars. For purposes of comparison, it is worth noting that the entire marine pilotage system in Eastern Canada, i.e. from The Great Lakes through to the East Coast, for which the shipping industry pays under the

provisions of The Pilotage Act, is run an annual cost of approximately 50 million dollars.

It is the submission of The Shipping Federation of Canada that the proposed Amendments to Section 19 of the Financial Administration Act represent the vehicle by which these cost recovery proposals could be implemented and that under Section 19, as it presently stands, they could not. In so saying, I acknowledge that the Discussion Paper makes the assertion that the proposals could be implemented under the present Financial Administration Act but I suggest that the assertion is wrong and I offer several reasons for this.

In the first place, the present Act does not permit the averaging of costs across the range of users and I accept the position of the Treasury Board witnesses in this regard. The essential wording of the present Section 19 is:

"Where a service or the use of a facility is provided by her Majesty to any person and the Governor in council is of the opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in council...may...by regulation prescribe the fee or charge to be paid by the

person to whom the service or the use of the facility is provided."

This appears to require that the cost of providing a service or the use of a facility be identified on a case by case basis. However, marine services are, by their very nature, not susceptible of such an analysis. For example, a ship transiting the St. Lawrence River in wintertime may have available to it the services of ice-breakers, vessel traffic management and (winter) navigation buoys. That ship will be under the conduct of a licensed pilot provided in accordance with the Pilotage Act and may, on any given occasion, have no need to take advantage of these other services. Ice may not be a problem in the channel, either because of weather conditions or because, several days prior to the vessel's arrival, the ice has been broken up by an ice-breaker for the specific purpose of assisting another ship that was trapped in ice. Vessel traffic systems are not, by any stretch of the imagination, to be confused with air traffic control and as for navigation buoys, it may surprise you to know that the pilots may often prefer to rely on landmarks such as church steeples which do not have a tendency to be displaced. All of these factors make it extremely difficult, if not impossible, to identify, for purposes of the present Financial Administration Act, a cost attributable to a particular user.

Secondly, there is a precedent for avoidance of the Financial Administration Act in the matter of cost recovery for marine services and indeed, Mr. Chairman, you referred to it at the Committee meeting on December 13. In September 1985, through Bill C-75 of the First Session of the thirty-third Parliament, the Government proposed to amend the Canada Shipping Act to include the following provision:

"For the purpose of defraying the cost of navigational services provided by the Canadian Coast Guard, the Governor in council may make regulations respecting charges relating to those services, including, without limiting the generality of the foregoing, aids to navigation, dredging, vessel traffic services, ice-breaking services and escorting services."

This formed part of a technical bill that had originally been designed to update Canada's marine laws and adopt various international maritime conventions. The cost recovery provision met with considerable opposition in Parliament and was eventually withdrawn. The proposed legislation was reintroduced in the next session, without that provision, and passed.

From the events surrounding Bill C-75 it is, first of all, worth noting that the Government considered it necessary to

legislate specifically in relation to marine services cost recovery, even though the Financial Administration Act then was the same as it is now. Indeed, I am not aware of any marine user charges that are recovered through the Financial Administration Act. That is not to say that ships do not pay charges for marine services. For example, they pay for pilotage through tariffs established under the Pilotage Act. Seaway tolls are collected pursuant to the St. Lawrence Seaway Act and charges for the use of port facilities pursuant to regulations made under a variety of statutes. All these statutes, of course, were passed after parliamentary debate and full consideration of the question as to whether it would be appropriate to charge for the particular service in each case.

The second point that arises from the history of Bill C-75 is that the cost recovery proposal was withdrawn, although the Government at the time had a huge majority. That there was considerable opposition to the proposal is evident. This opposition, I might say, was not marshalled by The Shipping Federation of Canada. Perhaps our friends in the Canadian Shipowners Association played some role in the matter but it seems apparent that there was widespread concern in the country that the imposition of these charges would do more harm than good. This is as true today as it was then, although time does not permit me even

to begin to make the case against the application of additional charges to the shipping industry. I urge you, nevertheless, in all earnestness, by rejecting the proposed amendment to Section 19 of the Financial Administration Act, to reserve for future Parliamentary consideration the troublesome and complicated question of charges, if any, that it would be appropriate to levy on shipping in this country.

APPENDICE «C-91/1»

T. E. Culham
Vice-président, Transports

Dossier n° 200.2

14 décembre 1990

Le président
Comité législatif sur le projet de loi C-91
Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques
Chambres des communes
Ottawa (Ontario)

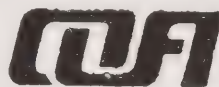
Monsieur,

Le conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique (ci-après appelé CIFCB) est heureux de l'occasion qui lui est donnée d'exposer ses vues sur les dispositions (article 19) du projet de loi C-91 (*Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques*) qui portent sur les frais d'utilisation.

Les membres du CIFCB et les groupes qui y sont affiliés comptent pour 90 p. 100 de la valeur totale de la production forestière de la Colombie-Britannique. En 1989, les exportations de produits de bois de la province se sont élevés à plus de 10 milliards de dollars. Le secteur forestier emploie directement ou indirectement près de 30 p. 100 de la main-d'oeuvre de la province, soit 250 000 travailleurs. L'industrie forestière de la Colombie-Britannique a devant elle un avenir sombre. En effet, elle a enregistré, pour le premier semestre de 1990, une chute de profits de 40 à 50 p. 100 par rapport au même semestre de 1989, et elle prévoit que sa situation financière s'aggravera encore au cours de l'année qui vient. Plus de 6 000 travailleurs ont déjà été mis à pied ou licenciés. Dans ce contexte, les membres du Conseil espèrent que le gouvernement fédéral, lorsqu'il imposera des frais d'utilisation au titre des services qu'il assure, tiendra dûment compte de leurs répercussions possibles sur les utilisateurs et d'autres parties intéressées.

Le CIFCB estime que le gouvernement manque une belle occasion d'incorporer à la loi plusieurs améliorations aux mécanismes qui régissent actuellement l'établissement et la perception des frais d'utilisation. Il déplore notamment que le projet de loi

1. n'officialise pas la consultation permanente avec les utilisateurs;
2. n'exige pas que l'on étudie les répercussions des frais d'utilisation proposés sur la compétitivité des utilisateurs;
3. ne prévoit aucune limite au pouvoir discrétionnaire qu'a le ministre d'imposer des frais d'utilisation différents à des catégories différentes d'utilisateurs pour le même service ou l'utilisation des mêmes installations, alors qu'il serait souhaitable que les exemptions de frais accordées à certaines catégories d'utilisateurs au titre d'un service donné soient fonction de critères transparents énoncés dans la loi;
4. ne prévoit rien pour protéger les utilisateurs contre les mises à pied attribuables au financement insuffisant des sociétés de la Couronne ou à leur trop grande taille.



**Council of Forest Industries
of British Columbia**

1200-555 Burrard Street
Vancouver, British Columbia
Canada V7X 1S7

Telephone (604) 684-0211

Telex 0636700411

Fax (604) 687-4930

Dans de nombreux cas, les ministères constituent l'unique source de services, et la discipline qu'engendrent les pressions inhérentes à la concurrence fait défaut. Sans les mesures proposées, nous ne pourrions atteindre les objectifs de la réforme de la réglementation fédérale, qui sont de la rendre plus cohérente, plus efficiente, plus «responsabilisante» et plus sensible aux besoins de ceux à qui elle s'applique.

Le CIFCB constate avec satisfaction que le projet de loi C-91

- (a) n'accroît pas le pouvoir qu'a le gouverneur en conseil de prescrire des frais d'utilisation;
- (b) précise que les frais ou droits prescrits n'excéderont pas le coût de prestation des services ou d'usage d'installations;
- (c) permet de réglementer le rajustement des frais ou droits.

Le CIFCB remercie le Comité d'avoir accepté d'entendre les vues de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique et d'en tenir compte.

Recevez, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Thomas E. Culham
Ingénieur principal
Vice-président aux transports

TEC/pp

cc: Comité des transports du Conseil

APPENDICE «C-91/2»



Minister of Transport

Ministre des Transports

L'honorable Gilles Loiselle
Président du Conseil du Trésor
140 rue O'Connor
9^{ème} étage, tour Est
L'Esplanade Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5

Cher collègue,

Je crois savoir que des craintes ont été exprimées à l'égard de la possibilité d'invoquer les dispositions de recouvrement des coûts du projet de loi C-91, modifiant la *Loi sur la gestion des finances publiques*, pour justifier le projet de recouvrement des coûts du secteur maritime de Transports Canada, lequel fait actuellement l'objet d'une vaste campagne de consultation publique.

Sauf erreur, si le ministère jugeait un jour opportun de mettre son projet à exécution, il pourrait le faire sans que la loi lui confère de nouveaux pouvoirs. De l'avis du ministère de la Justice, l'actuel article 19 de la loi constitue un fondement juridique suffisant.

J'ai prolongé les consultations publiques sur le projet du ministère à ce sujet jusqu'au 1^{er} février 1991 et j'ai invité toutes les parties concernées à s'y présenter et à faire des suggestions constructives. Les dispositions du projet de loi C-91 n'auront aucun effet sur ces consultations.

Recevez, cher collègue, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable Doug Lewis, c.p., député

Ottawa, Canada K1A 0N5

APPENDICE «C-91/3»

MÉMOIRE AU COMITÉ LÉGISLATIF
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LE PROJET DE LOI C-91

Présenté par l'Association des armateurs canadiens

17 décembre 1990

**Mémoire présenté par
l'Association des armateurs canadiens**

1. L'article 6 du projet de loi C-91 *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence* abrogerait l'actuel article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et le remplacerait par un article plus élaboré. Les versions actuelle et modifiée sont jointes à l'Annexe 1.

2. L'article 19 a initialement été adopté en 1951 (Deuxième session) c. 12. Dans sa forme actuelle, il date de 1969.

3. Des rapports du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (le «Comité permanent») indiquent qu'à l'origine l'article 19 visait à permettre de récupérer les coûts des services ou installations fournis sur demande.

«4. Votre Comité mixte a, à deux occasions, examiné des règlements d'augmentation de droits, établis sous l'autorité d'un pouvoir conféré par décret du gouverneur en conseil pris en vertu de l'article 1 3b) de la Loi sur l'administration financière, il s'agissait de cas où une échelle de droits statutaire avait été prescrite par le Parlement. DORS/73-548, *Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels*. Ces deux ordonnances avaient trait à des droits exigibles pour des services précis rendus sur demande par et à des personnes intéressées qui voulaient retrouver des dossiers, des documents, etc. Il ne s'agissait pas d'une fonction générale qui pourrait être utile à tous les Canadiens. À cause de son étude détaillée de l'article 1 3b) de la Loi sur l'administration financière pour les fins du présent rapport la légalité de ces deux ordonnances sur les droits sera réétudiée.

...Les droits ainsi prescrits étaient exigibles pour des services rendus dans les cas individuels quand les personnes ou sociétés qui en avaient fait la demande ou qui en bénéficiaient étaient identifiables. Les ordonnances étudiées entraient dans les catégories suivantes :

a) Lorsque le Ministre a prescrit des droits en vertu d'une ordonnance établie aux termes de l'article 1 3b) alors que le gouverneur en conseil

aurait pu les prescrire par voie de règlement en invoquant le pouvoir directement conféré par une autre loi;³

- b) Lorsqu'aucun droit n'a été prescrit par la loi et qu'il n'existe aucun pouvoir précis conféré en vertu d'une loi promulguée par le Parlement en vue de fixer des droits ou des frais, et que le service semble, à l'origine, avoir été rendu gratuitement.⁴

Dans ces deux catégories, les services pour lesquels des frais ont été prescrits n'ont été rendus que sur demande et au profit de ceux qui les ont spécialement demandés. Le Parlement n'avait prescrit d'échelle de frais ou de droits pour aucune des deux catégories.»

Procès-verbaux du Sénat, 11 mai 1977, p. 773.

4. En 1976, l'article 19 (alors l'article 13) a été utilisé pour établir une nouvelle échelle de tarifs plus élevés pour les services postaux. Le Comité permanent a condamné un tel emploi de l'article dans son Troisième rapport.

«2. De l'avis de votre Comité mixte, l'article 6 du *Règlement sur Ales envois postaux intérieurs de première classe*, les postes 1 et 2 de l'Annexe A du *Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification*, et le *Décret autorisant le Ministre des Postes à prescrire des frais*, enfreignent le critère n° 4, et constituent une utilisation inhabituelle et inattendue de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chapitre F-10, dans la mesure où ils empiètent sur les droits traditionnels du Parlement d'établir par statut les tarifs de port pour les lettres de moins d'une livre et pour les journaux et les périodiques canadiens. Votre Comité mixte estime également que la validité de ces dispositions contestées est discutable. Une argumentation détaillée se trouve dans l'exposé ci-joint...

5. Votre Comité mixte se préoccupe particulièrement d'attirer l'attention des deux Chambres sur le fait qu'un droit, qui avait jusqu'à maintenant été gardé jalousement, a été enlevé au Parlement et confié à un officier du pouvoir exécutif du Canada. Le Parlement a été contourné par l'utilisation, voire même douteuse, d'un article peu connu de la Loi sur l'administration financière.»

Procès-verbaux du Sénat, 11 mai 1977, p. 770 ss.;

5. Le Comité permanent a de nouveau abordé la question dans son Quatrième rapport, où il :

«... condamne expressément certains moyens et pratiques communément employés dans la rédaction des mesures législatives subordonnées :

(xv) l'imposition d'un prix à payer sans l'autorisation expresse de la loi habilitante;

(xvi) l'utilisation de l'alinéa 13(b) de la Loi sur la gestion des finances publiques pour fixer le prix à payer alors que ce prix est déjà prescrit dans la Loi;»

Quatrième rapport, Première session de la 32^e législature, Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation, pp. 19-20.

6. Dans son Sixième rapport, déposé le 13 mars 1979, le Comité permanent aborde de nouveau la question des tarifs postaux :

«3. Votre Comité déplore la persistance de la Couronne à faire fi de la volonté du Parlement dans l'établissement des tarifs postaux. L'objection de votre Comité quant à la façon dont la Couronne a procédé en 1976, en 1978 et, de nouveau, en 1979, se fonde en partie sur les pouvoirs habilitants de la Couronne étant donné que la Loi sur les postes est une loi spéciale, tandis que la Loi sur l'administration financière (article 13) est une loi générale, (et elle est antérieure à la Loi sur les postes en ce qui concerne le tarif de lettre) qui traite de services publics dont le Parlement, selon le Comité, ne pensait certainement pas qu'ils comprendraient l'administration canadienne des postes. La validité des mesures prises par la Couronne en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière a été reconnue en première instance par la Cour fédérale. Cependant, l'objection de votre Comité se fonde également sur l'usage inhabituel et inattendu que fait la Couronne de la Loi sur l'administration financière pour s'immiscer dans un domaine que le Parlement jusqu'à présent s'était toujours réservé. C'est à ce titre que votre Comité a attiré particulièrement l'attention des Chambres sur les documents prévoyant des augmentations de tarifs en 1976 et 1978 dans son troisième rapport pour la session de 1976-1977 et dans son quatrième rapport pour la session de 1977-1978. Ce dernier rapport a été unanimement approuvé par les deux Chambres.»

7. La réaction du Comité permanent face à ce qu'il considérait comme un emploi abusif de l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques n'est guère surprenant. Le Parlement a toujours préservé jalousement son autorité en matière de levée de fonds publics.

8. L'origine de l'autorité exclusive du Parlement relativement à la levée de fonds pour l'usage de la Couronne est bien résumée dans les motifs du jugement du juge Lord Atkins dans l'affaire *Attorney-General v. Wilts United Dairies, Limited* (1921) 37, *The Times Law Reports*, p. 886. Au sujet du *Bill of Rights* de 1688, le juge déclarait :

«Dans ces circonstances, si un agent de l'exécutif essaie de justifier l'imposition d'un droit pour l'usage de la Couronne (qui inclut tous les besoins de revenus publics), il doit démontrer clairement que le Parlement a autorisé l'imposition de ce droit. L'intention de l'Assemblée législative doit être déduite du texte et il peut être nécessaire de considérer que les pouvoirs conférés découlent nécessairement d'une loi, même si le texte ne le dit pas expressément. Toutefois, compte tenu de la lutte historique livrée par l'Assemblée législative en vue d'obtenir le pouvoir exclusif de lever des fonds, la victoire qu'elle a remportée à cet égard, les moyens élaborés adoptés par la Chambre des représentants pour contrôler les montants levés, les conditions et l'objet de la levée des fonds, il serait surprenant que la Cour puisse conclure que l'Assemblée législative a renoncé aux mécanismes bien connus d'équilibre du pouvoir et qu'elle a conférés à un ministre de la Couronne, non pas expressément mais par implication, le pouvoir non défini et illimité d'imposer des droits pour l'usage de son ministère.»

9. La modification proposée à l'article 19 équivaut, de la part du Parlement, à un abandon complet de son droit de désigner les services ou installations pour lesquels il faut payer un prix, les catégories d'utilisateurs qui doivent payer, ainsi que le prix à payer.

10. Le pouvoir exécutif sera autorisé, sans l'approbation du Parlement, à fixer un prix à l'égard de tous les services ou installations fournis par le gouvernement du Canada, y compris les services et installations qui doivent être fournis à tous les Canadiens en vertu d'une loi du Parlement qui ne prévoyait pas l'imposition de droits à l'égard de qui que ce soit.

11. Quelle que soit l'intention actuelle du législateur, le projet d'article a une portée tellement étendue qu'il pourrait être utilisé pour lever une part très importante des revenus nécessaires au gouvernement.

12. Il est intéressant de rappeler que lorsque le ministre de l'époque, l'honorable Douglas Abbott, a déposé le projet de loi sur la gestion des finances publiques, il a fait la déclaration suivante en présentant la résolution introductive :

«...Les opérations financières du gouvernement n'en doivent pas moins être effectuées en tenant dûment compte des rapports traditionnels qui se sont établis, dans le cadre de notre régime parlementaire, entre les pouvoirs législatif et exécutif. L'augmentation sensible des affaires publiques fait que le Parlement ne peut plus, comme par le passé, s'occuper de tous les détails de l'administration. Le Gouvernement est le bras exécutif du Parlement d'où il tient son autorité; une large mesure de contrôle et de responsabilité est à la fois nécessaire et appropriée.»

Hansard, 25 juin 1951, p. 4750.

13. On modifierait de façon radicale les rapports traditionnels dont parlait M. Abbott, en confiant un pouvoir aussi étendu à l'exécutif, en particulier pour apporter des modifications administratives à un «article peu connu» d'une loi considérée comme une «Loi relative à la gestion des finances publiques, à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État».

14. Les objectifs de la politique concernant les «Droits d'utilisation externe applicables aux biens, services, propriétés, droits et avantages» publiés par le Conseil du Trésor, sont les suivantes :

«Promouvoir une plus grande équité au chapitre du financement des activités du gouvernement, par le transport du fardeau du coût des biens, des services des propriétés, des droits et des avantages qu'assument les contribuables et le grand public, aux utilisateurs et à ceux qui en bénéficient plus particulièrement.»

15. Si la modification proposée est inspiré de la politique énoncée ci-dessus, sa formulation dépasse la portée de la politique. Le principe selon lequel le prix fixé doit correspondre à des «avantages précis» n'est pas respecté dans le texte de l'article modificatif.

16. Contrairement à la version actuelle, le nouvel article permettra de lever des droits auprès des provinces. À cet égard, le projet de modification permettra au pouvoir exécutif de prendre, sans l'approbation du Parlement, des décisions qui pourraient avoir des conséquences politiques très sérieuses.

17. Outre la question de savoir si la délégation à l'exécutif d'un pouvoir aussi étendu est indiquée, voire si elle a été voulue par le législateur, on doit s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle mesure. Le peu de temps que nous avons pour rédiger le présent mémoire ne nous a pas permis de pousser les recherches aussi loin qu'il l'aurait fallu pour tirer des conclusions définitives sur cette question. Il est clair cependant que le projet de loi C-91 soulève de sérieux doutes.

18. Deux questions majeures se posent, à savoir :

(i) si l'autorité déléguée est, en fait, le pouvoir de lever des taxes, et, dans l'affirmative

(ii) si, du point de vue du principe général, un tel pouvoir peut être délégué par le Parlement, et, dans l'affirmative

(i) **pouvoir de taxation**

19. Le paragraphe 19(2) dispose que le prix fixé ne peut excéder les coûts supportés pour la prestation des services ou la mise à disposition des installations. Ce paragraphe semble avoir pour objet d'établir que le pouvoir délégué ne permet pas de lever des «taxes», mais simplement de récupérer des coûts.

20. La distinction juridique qui existe entre les taxes et les autres types de droits prélevés est expliquée dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen* [1983] 1 S.C.R., 106, dans laquelle la légalité de certains droits imposés par la Société canadienne des ports était contestée, notamment pour le motif qu'ils constituaient des taxes, alors que la Société n'était pas autorisée à lever des taxes.

21. La Société des ports avait le pouvoir d'exiger des «droits». Les appelants se sont fondés sur la jurisprudence anglaise pour faire valoir que les «droits» doivent se limiter à compenser le coût de certains services fournis par le gouvernement, alors que les «taxes» ont pour objet d'assurer des recettes. L'appelant a fait valoir que les droits en cause faisaient partie de la seconde catégorie. En rejetant l'appel, le juge Dickson (devenu par la suite juge en chef) a déclaré à la page 123 :

«Pour faire la preuve que les droits exigés par la Commission constituaient des «taxes» et étaient, de ce fait, inconstitutionnels, il faudrait au moins

démontrer que les revenus de la Société étaient sensiblement plus élevés que le coût pour mettre à la disposition du public des installations ou des services portuaires, ce qu'on n'a pas essayé de faire ici.»

22. La mesure dont il est ici question n'a pas pour objet d'autoriser une autorité subordonnée à imposer des «droits», car elle a une portée tellement étendue que l'exécutif pourrait, s'il le voulait, lever des fonds pratiquement illimités auprès de toutes les classes de citoyens, pour toutes les catégories de services ou d'installations. Le fait de soutenir qu'aucune taxe n'a été levée parce que pour chaque catégorie de services, le montant levé ne peut excéder les coûts réels de prestation du service, semble constituer un raisonnement des plus pointilleux pour justifier un changement d'orientation aussi important.

23. Les droits levés à titre obligatoire à des fins publiques ont toujours été considérés comme des taxes par nos tribunaux et par ceux du Royaume-Uni. Dans cette optique, il est pour le moins contestable que le pouvoir délégué soit un pouvoir de taxation.

(ii) Délégation des pouvoirs de taxation

24. La plus grande autorité canadienne en matière de droit constitutionnel indique que le seul pouvoir que le Parlement ne puisse déléguer est le pouvoir de taxation.

(Hogg : *Canadian Constitutional Law*, pp. 286-188)

25. Si ce pouvoir doit être délégué, il ne peut l'être qu'en vertu d'une modification des articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour être valide, le projet de loi C-91 devrait être considéré comme une modification indirecte de ces articles.

26. La Cour suprême du Canada a examiné la question de la délégation des pouvoirs de taxation dans l'affaire *Agricultural Products Marketing* [1978] 2 S.C.R. 1198. La Cour a fondé sa décision sur la conclusion que les droits en question n'étaient pas des taxes. Dans un obiter dictum, M. le juge Pigeon a déclaré, au nom des cinq juges :

«... rien n'empêche le Parlement de modifier indirectement les articles 53 et 54 en prescrivant la levée de taxes de la façon qu'il juge indiquée, par délégation ou autrement.»

Les quatre autres juges, dont le juge en chef (Laskin) et son successeur immédiat le juge Dickson, n'ont pas pris position puisque cela n'était pas essentiel à la décision.

27. Il reste à voir si, dans les circonstances actuelles qui sont très différentes, la Cour suprême rendrait la même décision. Même en acceptant l'opinion exprimée par M. le juge Pigeon, la question demeure, à savoir si le Parlement a vraiment l'intention, dans le projet de loi C-91, de modifier indirectement une partie de la Constitution canadienne et si une modification indirecte est maintenant permise par l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle a été adoptée plusieurs années après la décision du juge Pigeon.

RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Colin K. Irving

Pour l'Association des
armateurs canadiens

Annexe «A»

RÉIMPRESSION C-91

Deuxième session, trente-quatrième législature,
38-39 Elizabeth II, 1989-90

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-91

Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques
et d'autres lois en conséquence

Première lecture le 1^{er} novembre 1990

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

b) autoriser les personnes visées aux alinéas (2)a) à d), de la manière prévue par les règlements, à contre-passer au receveur général les montants qu'elles ont versés à son crédit conformément à un ordre de paiement déposé selon les modalités visées à l'alinéa a) mais non honoré par la suite;

c) autoriser tout percepteur ou receveur de fonds publics à retenir sur ceux qu'il verse au crédit du receveur général le montant de ses honoraires ou commissions.»

5. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 17, de ce qui suit :

Définition
d'«agence de
recouvrement»

«17.1 (1) Au présent article, «agence de recouvrement» s'entend de toute personne qui, sans faire partie d'un ministère, exerce l'activité de recouvrer des créances pour le compte de tiers et qui, comme membre d'une profession juridique ou agent de recouvrement, est titulaire d'un agrément, donné par enregistrement ou licence, dans la province où elle exerce cette activité.

Honoraires et
commissions

(2) Sous réserve des instructions du Conseil du Trésor, des honoraires ou commissions sont payables sur le Trésor à toute agence de recouvrement pour la perception des créances :

a) soit de Sa Majesté du chef du Canada;

b) soit de Sa Majesté du chef d'une province, s'il s'agit d'impôts provinciaux visés par un accord en vertu duquel le Canada est autorisé à percevoir les impôts pour le compte de la province.»

6. L'article 19 de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit :

Prix de
prestation de
services ou
d'usage
d'installations

«19. (1) Sur recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut :

a) fixer par règlement, pour la prestation de services ou la mise à disposition d'installations par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, le prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les bénéficiaires des services ou les usagers des installations;

b) autoriser le ministre compétent à fixer ce prix par arrêté et assortir son autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

(2) Le prix fixé en vertu du paragraphe (1) ou rajusté conformément à l'article 19.2 ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la prestation des services ou la mise à disposition des installations.

Plafonnement

(3) Il demeure entendu que sont considérés comme des «bénéficiaires» ou «usagers» :

a) Sa Majesté du chef du Canada, à l'exception des ministères;

b) Sa Majesté du chef d'une province.

Notion de
«bénéficiaires»
ou «usagers»

19.1 Sur recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut :

a) fixer par règlement, pour l'octroi par licence, permis ou autre forme d'autorisation d'un droit ou avantage par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, le prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les attributaires du droit ou de l'avantage;

b) autoriser le ministre compétent à fixer ce prix par arrêté et assortir son autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

Prix d'octroi de
droits ou
avantages

19.2 (1) Les règlements ou arrêtés visés aux articles 19 et 19.1 peuvent prévoir des règles de rajustement du prix, en fixer le montant ou le coefficient et en préciser la période d'application.

Rajustement

Avis de
rajustement

(2) L'entrée en vigueur du nouveau prix est subordonnée à la publication par le ministre compétent dans la *Gazette du Canada*, préalablement à la période d'application prévue dans le règlement ou l'arrêté en cause, d'un avis précisant le montant et le mode de calcul du rajustement.

Assujettisse-
ment aux autres
lois

19.3 Les règlements et arrêtés visés aux articles 19 et 19.1 sont assujettis aux dispositions des lois fédérales concernant la prestation des services, la mise à disposition des installations ou l'octroi des droits ou avantages; la prise de ces règlements ou arrêtés est autorisée même si, aux termes d'une loi fédérale, la prestation, la mise à disposition ou l'octroi est obligatoire.»

7. (1) Le paragraphe 23(1) de la même loi est modifié par insertion, suivant l'ordre alphabétique, de ce qui suit :

«autre dette» Somme due à Sa Majesté à l'exception d'une taxe, d'une pénalité ou d'une créance visée au paragraphe 24.1(2).»

«autre dette»
"other debt"

(2) Les paragraphes 23(2) à (6) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

«(2) Sur recommandation du ministre compétent, le gouverneur en conseil peut faire remise de toutes taxes ou pénalités, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur perception ou leur exécution forcée est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise.

Remise de taxes
ou de pénalités

(2.1) Sur recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut faire remise de toutes autres dettes, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur recouvrement est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise.

Remise des
dettes

(3) Les remises visées au présent article peuvent être totales ou partielles et conditionnelles ou absolues, et accordées :

Modalités des
remises



Annexe «B»

CHAPITRE F-11

Loi relative à la gestion des finances publiques, à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État

(4) Tout perceuteur, gestionnaire ou receveur de fonds publics verse ceux-ci au crédit du receveur général selon les modalités fixées par règlement du Conseil du Trésor. S.R., ch. F-10, art. 11; 1980-81-82-83, ch. 123, art. 1.

Obligation des perceuteurs de fonds publics

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé 1. *Loi sur la gestion des finances publiques*. S.R., ch. F-10, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions 2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«agent agréé»
"authorized..." «agent agréé» Personne autorisée par le ministre à placer des valeurs auprès de souscripteurs ou d'acquéreurs.

«agent comptable»
"registrar" «agent comptable» Outre les agents comptables nommés en vertu de la partie IV, la Banque du Canada.

«agent financier»
"fiscal agent" «agent financier» Outre les agents financiers nommés en vertu de la partie IV, la Banque du Canada.

«biens publics»
"public property" «biens publics» Biens de toute nature, à l'exception de fonds, appartenant à Sa Majesté du chef du Canada.

«billet du Trésor»
"treasury note" «billet du Trésor» Billet, émis par Sa Majesté ou en son nom, constatant le droit du bénéficiaire inscrit ou du porteur de toucher, dans les douze mois suivant sa date d'émission, la somme qui y est spécifiée à titre de principal.

«bon du Trésor»
"treasury bill" «bon du Trésor» Bon, émis par Sa Majesté ou en son nom, constatant le droit du bénéficiaire inscrit ou du porteur de toucher, dans les douze mois suivant sa date d'émission, la somme qui y est spécifiée à titre de principal.

«crédit»
"appropriation" «crédit» Autorisation donnée par le Parlement d'affecter des paiements sur le Trésor.

18. (1) Au présent article, «valeurs» s'entend des titres émis ou garantis par le Canada, ainsi que de ceux qui sont mentionnés dans la définition de «valeurs» ou «titres» à l'article 2.

Définition de «valeurs»

(2) Le ministre peut, lorsqu'il le juge opportun pour la bonne gestion des fonds publics ou de la dette publique, acheter, acquérir et détenir des valeurs et les payer sur le Trésor.

Acquisition de valeurs par le ministre

(3) Le ministre peut vendre les valeurs ainsi achetées, acquises ou détenues; le produit de la vente est déposé au crédit du receveur général.

Vente de valeurs

(4) Au cours d'un exercice, les bénéfices nets qui résultent de l'achat, de la détention ou de la vente de valeurs sous le régime du présent article sont ajoutés aux recettes de cet exercice; les pertes nettes, durant la même période, qui résultent des mêmes opérations sont imputées à un crédit voté par le Parlement à cette fin.

Profits et pertes

(5) Pour l'application du paragraphe (4), il est tenu compte, dans le calcul des bénéfices ou des pertes nets d'un exercice, des bénéfices ou pertes résultant de la vente de valeurs, ainsi que de l'amortissement concernant les primes et escomptes sur les valeurs et de l'intérêt applicables à l'exercice. S.R., ch. F-10, art. 12.

Calcul des profits et pertes

Prix de
fourniture de
services ou
d'usage
d'installations

19. Dans les cas où il estime que le bénéficiaire de services fournis par Sa Majesté ou l'utilisateur d'installations mises à disposition par elle devrait supporter les coûts de fourniture ou d'usage correspondants, le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du Conseil du Trésor :

a) sous réserve des dispositions législatives applicables en l'espèce, fixer par règlement le prix à payer par l'intéressé;

b) par dérogation aux dispositions législatives applicables en l'espèce, autoriser le ministre compétent à fixer ce prix et assortir son autorisation des conditions qu'il juge indiquées. S.R., ch. F-10, art. 13.

Cautionnement

20. (1) Le fonctionnaire public qui reçoit des fonds à titre de cautionnement en garantie d'exécution d'un acte ou d'une chose les conserve ou en dispose conformément aux règlements du Conseil du Trésor.

Restitution

(2) Les fonds versés à un fonctionnaire public à des fins non réalisées peuvent, conformément aux règlements du Conseil du Trésor, être restitués à celui qui les a versés moins le montant régulièrement imputable, selon le Conseil, à un service rendu.

Restitution de
fonds non
publics

(3) Les fonds non publics versés au crédit du receveur général peuvent être restitués conformément aux règlements du Conseil du Trésor. S.R., ch. F-10, art. 14.

21. (1) Les fonds visés à l'alinéa d) de la définition de «fonds publics» à l'article 2 et qui sont reçus par Sa Majesté, ou en son nom, à des fins particulières et versés au Trésor peuvent être prélevés à ces fins sur le Trésor sous réserve des lois applicables.

Fonds reçus à
des fins
particulières

(2) Sous réserve des autres lois fédérales, les fonds visés au paragraphe (1) peuvent être majorés d'intérêts payables sur le Trésor aux taux fixés par le ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil. S.R., ch. F-10, art. 15.

Intérêts

22. Lorsque le Sénat ou la Chambre des communes, par résolution ou en application de ses règles ou de son règlement, autorise un remboursement de fonds publics reçus pour des procédures engagées devant le Parlement, le receveur général peut effectuer le remboursement sur le Trésor. S.R., ch. F-10, art. 16.

Rembourse-
ment en cas de
procédures
devant le
Parlement

23. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

Définitions

APPENDICE «C-91/4»

DÉCLARATION DE LA FÉDÉRATION MARITIME DU CANADA

DEVANT LE COMITÉ LÉGISLATIF

CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI C-91,

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Monsieur le président, honorables députés,

Je m'appelle Peter Davidson et je suis partenaire dans le cabinet d'avocats Brisset Bishop, de Montréal. Je pratique le droit maritime depuis 27 ans, et je comparais devant vous à titre de conseiller juridique de la Fédération maritime du Canada. Je suis accompagné du capitaine Francis Nicol, président de la Fédération.

La Fédération maritime du Canada représente la très grande majorité des exploitants de navires hauturiers qui font la navette entre les ports de l'Est du Canada, c'est-à-dire ceux des Grands Lacs, du fleuve Saint-Laurent et des Provinces maritimes, d'une part, et des ports étrangers, d'autre part. Bien que les navires qui transportent les marchandises canadiennes outre-mer soient pour la plupart immatriculés à l'étranger, tous les membres de la Fédération sont canadiens. Ils sont soit agents maritimes responsables de ces navires ou leurs exploitants, et exercent leur profession à Montréal, Québec, Toronto, Halifax, St. John et dans d'autres villes portuaires depuis Thunder Bay jusqu'à la côte est.

Pour autant que je sache, la Fédération maritime du Canada n'est jamais intervenue devant un comité parlementaire pour appuyer ou combattre des projets de loi portant avant tout sur la gestion interne du gouvernement, et le projet de loi à l'étude aujourd'hui aurait probablement échappé à son attention n'eut été de la publication par Transports Canada, en juillet 1990, du second document de travail du ministère sur le projet de nouvelle politique de recouvrement des coûts.

Le document énonce avec force détails des propositions qui permettraient au gouvernement de recouvrer le coût de divers services assurés par le ministère à l'égard de certaines classes de navires et, plus particulièrement, le coût des services de la Garde côtière. Dans un premier temps, il s'agirait de recouvrer le coût de l'entretien des aides à la navigation. Le Tableau 14, à la page 43 du document, donne une ventilation du coût des divers services assurés par la Garde côtière.

Transports Canada nous a fait savoir que les nouveaux frais d'utilisation rapporteraient 25 millions de dollars au cours de la première année, un chiffre qui coïncide avec celui dont M. Lacombe, du Conseil du Trésor, a fait état lorsqu'il a témoigné devant votre comité le 13 décembre dernier. Le document nous apprend aussi qu'en temps opportun, l'exercice de recouvrement serait étendu à l'ensemble des systèmes de navigation maritime et peut-être même à l'utilisation des brise-glaces et aux services de dragage et de sondage. Le Tableau 14 nous révèle que pour l'année 1987-1988, les sommes en question sont considérables, les coûts

attribuables aux seules aides à la navigation de courte portée étant de près de 200 millions de dollars, et le coût global de l'ensemble des services à la marine excédant le demi-milliard de dollars. Il convient de souligner, à titre comparatif, que l'exploitation du système de pilotage maritime dans l'Est du Canada, c'est-à-dire des Grands Lacs jusqu'à la côte est, au financement de laquelle l'industrie maritime doit contribuer aux termes de la Loi sur le pilotage, coûte approximativement chaque année 50 millions de dollars.

La Fédération maritime du Canada soutient que les modifications qu'on propose d'apporter à l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques ont pour objet de permettre le recouvrement des coûts visés, lequel serait impossible aux termes de l'actuel article 19. Je sais pertinemment que le ministère affirme, dans son document de travail, que l'actuelle Loi sur la gestion des finances publiques l'autorise déjà à recouvrer ces coûts, mais je soutiens le contraire, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, la loi actuelle ne permet pas d'établir le coût moyen des services fournis et de l'imputer uniformément aux utilisateurs; à cet égard, j'accepte la position défendue par les représentants du Conseil du Trésor dans leur témoignage. L'actuel article 19 prévoit essentiellement ce qui suit :

"Dans les cas où il estime que le bénéficiaire de services fournis par Sa Majesté ou l'utilisateur d'installations mises à disposition par elle devrait supporter les coûts de fourniture ou d'usage correspondants, le gouverneur en conseil peut [...] fixer par règlement le prix à payer par l'intéressé."

Cette disposition semble exiger que le coût de fourniture des services ou d'usage des installations soit établi dans le cas de chaque usager. Or, de par leur nature même, les services maritimes ne se prêtent pas à pareille analyse. Par exemple, un navire voguant sur le fleuve Saint-Laurent en hiver peut avoir besoin de brise-glace, de systèmes de gestion du trafic maritime et de bouées de navigation (hivernale). Il sera de plus piloté par un pilote breveté fourni aux termes de la Loi sur le pilotage. Mais il pourrait très bien n'avoir aucun besoin des services précités. Par exemple, la glace pourrait ne pas entraver la navigation dans le chenal; en effet, la température pourrait être clémente, ou un brise-glace pourrait l'avoir déjà brisée, quelques jours avant l'arrivée du navire, pour en libérer un autre. Les systèmes de gestion du trafic maritime ne sont en aucun cas assimilables aux systèmes de contrôle du trafic aérien; de plus, pour ce qui est des bouées de navigation, vous serez peut-être surpris d'apprendre que les pilotes préfèrent souvent se prendre comme points de repère des caractéristiques des rives, comme les clochers des églises, parce qu'elles présentent l'avantage de ne jamais se déplacer. Tous ces facteurs font qu'il est extrêmement difficile, voire même impossible de déterminer, aux fins de l'actuelle Loi sur la gestion des finances publiques, le coût à attribuer à chaque usager.

Deuxièmement, il est déjà arrivé qu'on préfère recouvrer les coûts des services maritimes par un moyen autre que la Loi sur la gestion des finances publiques; en fait, monsieur le président, vous en avez parlé lors de la séance du 13 décembre du comité. En effet, en septembre 1985, le gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi C-75 de la Première session de la trente-troisième législature, de modifier la Loi sur la marine marchande du Canada en y ajoutant la disposition suivante :

"Afin de défrayer la Garde côtière du Canada du coût des services d'aide à la navigation, le gouverneur en conseil peut, par voie de règlement, établir les frais afférents à ces services, notamment, et sans restreindre la généralité de ce qui précède, les diverses mesures d'aide à la navigation, le dragage, les services à la circulation maritime et les services de brise-glace et d'escorte."

[Traduction]

Cette disposition figurait dans un projet de loi technique qui avait d'abord été conçu pour mettre à jour les lois maritimes du Canada et adopter diverses conventions maritimes internationales. Comme elle avait pour effet d'autoriser le recouvrement des coûts, elle a essuyé une vive opposition au Parlement, à telle enseigne que le gouvernement a fini par l'abandonner. Au cours de la session suivante, le projet de loi a de nouveau été présenté, cette fois sans la disposition controversée, et a été adopté.

Des événements qui ont entouré l'examen du projet de loi C-75, il convient de retenir, premièrement, que le gouvernement a jugé nécessaire, pour recouvrer le coût des services maritimes, de présenter un projet de loi le prévoyant expressément, alors que la Loi sur la gestion des finances publiques était la même à l'époque qu'aujourd'hui. En fait, à ma connaissance, on n'invoque jamais cette loi pour recouvrer le coût de services maritimes, ce qui ne veut pas dire que les exploitants de navires ne paient pas de frais au titre de ces services. Par exemple, ils financent les services de pilotage au moyen de tarifs établis aux termes de la Loi sur le pilotage. La Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent prévoit un péage pour la navigation sur le fleuve, et des frais sont perçus pour l'utilisation des installations portuaires aux termes de règlements pris en vertu d'une foule de lois. Évidemment, le Parlement a adopté ces lois au terme de débats au cours desquels il a examiné à fond la question de savoir s'il serait opportun de percevoir des frais dans le cas de chacun des services visés.

Il convient aussi de retenir, deuxièmement, de l'historique du projet de loi C-75, que la disposition prévoyant le recouvrement des coûts a été abandonnée en dépit de l'écrasante majorité dont le gouvernement jouissait à la Chambre, à l'époque, ce qui en dit long sur l'opposition qu'elle a suscitée. Je puis vous assurer que cette opposition n'a pas été orchestrée par la Fédération maritime du Canada. Nos amis de l'Association des

armateurs canadiens y sont peut-être pour quelque chose. Quoi qu'il en soit, la plupart des intéressés au Canada estimaient de toute évidence que l'imposition de ces frais ferait plus de tort que de bien, et cela vaut toujours aujourd'hui. En effet, il me faudrait un temps dont le comité ne dispose pas pour exposer tous les arguments qui militent contre l'imposition de frais supplémentaires à l'industrie du transport maritime. Néanmoins, je vous demande instamment et avec une conviction sincère de rejeter la modification proposée dans le projet de loi à l'égard de l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques et d'attendre une autre occasion pour soumettre au Parlement la question embarrassante et complexe des frais qu'il serait indiqué, le cas échéant, d'imputer à l'industrie du transport maritime de notre pays.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communications Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Shipowners Association:

T. Norman Hall, President,

Les MacArthur, Director, Marine Operations and Regulations;

Colin Irving, Legal Counsel, McMaster and Meighen.

From the Shipping Federation of Canada:

Francis C. Nicol, President;

Peter Davidson, Counsel.

From the Treasury Board Secretariat:

Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Coordination Directorate Program Branch;

Robin Findlay, Senior Project Manager, Accounting and Costing Policy Branch, Office of the Comptroller General.

TÉMOINS

De l'Association des armateurs canadiens:

T. Norman Hall, président;

Les MacArthur, directeur, Opérations marines et règlements;

Colin Irving, conseiller juridique, McMaster et Meighen.

De la Fédération maritime du Canada:

Francis C. Nicol, président;

Peter Davidson, conseiller.

Du Secrétariat du Conseil du Trésor:

Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Coordination des dépenses, Direction des programmes;

Robin Findlay, agent supérieur de projets, Politique de comptabilité et d'attribution des coûts, Bureau du contrôleur général.



CANADA

INDEX

LEGISLATIVE COMMITTEE ON

Bill C-91

Financial Administration Act (amdt.)

HOUSE OF COMMONS



Issues 1-2	.	1989-1990	.	2nd Session	.	34th Parliament
------------	---	-----------	---	-------------	---	-----------------

Published under authority of the Speaker of the House of Commons
by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USER

This index is subject-based and extensively cross-referenced. Each issue is recorded by date; a list of dates may be found on the following page.

The index provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. The numbers immediately following the entries refer to the appropriate pages indexed. The index also provides lists.

All subject entries in the index are arranged alphabetically, matters pertaining to legislation are arranged chronologically.

A typical entry may consist of a main heading followed by one or more sub-headings.

Income tax
Farmers
Capital gains

Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash.

Capital gains *see* Income tax—Farmers

The most common abbreviations which could be found in the index are as follows:

1r, 2r, 3r, = first, second, third reading A = Appendix amdt. = amendment Chap = Chapter
g.r. = government response M. = Motion o.q. = oral question qu. = question on the
Order Paper R.A. = Royal Assent r.o. = return ordered S.C. = Statutes of Canada
S.O. = Standing Order

Political affiliations:

BQ	Bloc Québécois
Ind	Independent
Ind Cons	Independent Conservative
L	Liberal
NDP	New Democratic Party
PC	Progressive Conservative
Ref	Reform Party of Canada

For further information contact the
Index and Reference Service — (613) 992-8976
FAX (613) 992-9417

INDEX

HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE OFFICIAL REPORT

SECOND SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1990—

December: 11th, 13th, 1; 17th, 2.

Aeronautics Act *see* Debts to government

Appendices

- Canadian Shipowners Association, brief, **2A**:4-23
- Council of Forest Industries of British Columbia, brief, **2A**:1-2
- Lewis, Douglas, Transport Minister, letter, **2A**:3
- Shipping Federation of Canada, brief, **2A**:24-30

Auditor General *see* Government services—User fees

Auditor General Office *see* Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91)—References: Organizations appearing

Birch, G.A. Sandy (Committee Clerk)

- Procedure and Committee business, organization meeting, 1:6

Blackburn, Derek (NDP—Brant; Chairman)

- Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:11, 27, 32, 36-41; 2:6, 10, 14, 19-22, 24-5, 35, 37, 39, 41-2, 45-7
- Government services, 1:27; 2:41
- Procedure and Committee business
 - Bill, expediting, proceeding to clause by clause study, 2:25, 35, 39, 42
 - Chairman, appointment by Speaker, 1:6
 - Documents, briefs, letter, appending to minutes and evidence, 2:6, 20, 24-5
 - Order of Reference, read by Clerk, 1:6
 - Organization meeting, 1:6-10
 - Printing, minutes and evidence, 1:6
 - Questioning of witnesses, scope, 1:32
 - Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Côté), 1:6-7
 - Staff, introduction, 1:6
 - Witnesses
 - Hearing at later date, 1:37-8
 - Inviting/scheduling, 1:8-9, 38-41
 - Statement, taken as read, 1:10-1
- References, appointment as Chairman, 1:4, 6

Cabinet *see* Executive authority; Governor in Council

Canadian Shipowners Association *see* Appendices: Organizations appearing

COFI *see* Council of Forest Industries of British Columbia

Collection agencies *see* Debts to government

Commissions *see* Government financial management—Improvements

Comptroller General Office *see* Organizations appearing

Constitution *see* Government services—User fees

Consultations *see* Government services—User fees

Corporate plans *see* Crown corporations

Cost-sharing arrangements *see* Government expenditures

Cost recovery *see* Government services—User fees

Côté, Yvon (PC—Richmond—Wolfe)

- Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:25-6
- Government services, 1:25-6
- Procedure and Committee business
 - Organization meeting, 1:6-7

Côté, Yvon—*Cont.*

- Procedure and Committee business—*Cont.*
- Quorum, M., 1:6-7

Council of Forest Industries of British Columbia *see* Appendices

Crosby, Howard (PC—Halifax West; Parliamentary Secretary to President of the Treasury Board)

- Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:27-31, 38-40; 2:6, 14-20, 22-5, 32, 35-47
- Government expenditures, 1:31
- Government services, 1:8-9, 27-30; 2:14-20, 22-5, 32, 36, 38-45
- Procedure and Committee business
 - Bill, 2:25, 35-7, 39, 41-2, 45-6
 - Documents, 2:6, 20
 - Organization meeting, 1:7-9
 - Witnesses, 1:7-9, 38-40

Crown corporations

- Accountability, improvements, 1:20
- Corporate plans, Governor in Council and Treasury Board attaching conditions to approval, 1:18
- Dividend payments, 1:10, 15, 18-9, 33-4
- Deficit reduction role, 1:34
- Harbour boards, relationship, 1:32-3
- St. Lawrence Seaway Authority, relationship, 1:33
- User fees, relationship, 1:15, 18, 33
- VIA Rail Canada Inc., relationship, 1:18-9
- Financial Administration Act, technical amendments, 1:18
- Reporting, annually rather than quarterly, 1:19
- Schedule III, definition change, commercial orientation, privatization, relationship, 1:19
- See also* Government services—User fees

Davidson, Peter (Shipping Federation of Canada)

- Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 2:21-4

Debt, national

- Interest charges, minimizing using swap arrangements, 1:16

Debts *see* Government debts

Debts to government

- Aeronautics Act provisions, 1:35
- Collection agencies, using, fee payment, 1:12-3
- Forgiveness of debts, 1:17
- Interest on overdue accounts, charging, 1:12, 15-6, 35
 - Government errors, relationship, 1:16
 - Social assistance payments, relationship, 1:16
 - Waiver of charges, 1:16
- NSF cheque fees, charging, 1:12, 35
- Security, releasing part upon partial payment, 1:13

Deficit *see* Crown corporations—Dividends; Government financial management—Improvements

Dividend payments *see* Crown corporations

Dorin, Murray W. (PC—Edmonton Northwest)

- Procedure and Committee business
 - Organization meeting, 1:7, 9
 - Quorum, M. (Côté), 1:7
 - Witnesses, 1:7, 9

Electronic payment techniques *see* Government financial management—Improvements

Employment terms and conditions *see* Governor in Council appointments

Executive authority *see* Government services—User fees

Financial Administration Act

Revision, previous, 1983, 1:31

Role, 1:11, 19-20

See also Crown corporations; Government services—User fees

Financial Administration Act (amdt.)(Bill C-91)—President of the Treasury Board

Consideration, 1:6-41; 2:6-47; as amended, 2:47, carried on division, 5; report to House with amdts., 2:47, agreed to, 5

Clauses 1 to 5, 2:46, carried, 4

Clause 6, 2:46, carried on division, 4

Clauses 7 to 23, 2:47, carried, 4

Clause 24, as amended, 2:47, carried, 5

Amdt. (Crosby), 2:47, agreed to, 4-5

Clauses 25 to 53, 2:47, carried, 5

Schedules I to III, 2:47, carried, 5

Title, 2:47, carried on division, 5

References

Auditor General Office role, consultations, 1:20

Housekeeping/technical amendments, 1:11-2, 19, 25

Overview, summary, 1:11-9

Public Service 2000, relationship, 1:19

See also Order of Reference; Report to House

Financial institutions *see* Government financial management—Improvements

Financial management *see* Government financial management

Findlay, Robin (Comptroller General Office)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:35-6; 2:28, 35

Government appointments *see* Governor in Council appointments

Government debts

Interest on overdue accounts, 1:16

See also Debts to government

Government errors *see* Debts to government—Interest on overdue accounts

Government expenditures

Cost-sharing arrangements, joint programs, offsetting revenues against expenditures, 1:13, 32

Governor General's warrants, use, 1:31-2, 36

Government financial management

Improvements, 1:17-9

Deficit reduction role, 1:19

Electronic payment techniques, utilizing, 1:18, 35-6

Financial institutions and sales agents deducting commissions and charges from payments to government, 1:17

Payment collection, 1:18

Suppliers, government paying immediately, verifying later, 1:18

Government real property

Policy, Treasury Board role, 1:12, 34-5

Government services

User fees, cost recovery, 1:8-9, 12-5, 20-31, 36-7, 39; 2:6-46

Averaging, regional differences factor, etc., 1:14, 21, 23-4, 26, 28, 30-1, 36-7; 2:21, 26, 29

Blanket fees, 2:26

Classes of users, discriminating between, 2:12-4, 16, 26, 29-31, 35-6, 38-41

Costs of services, limiting to, 1:14, 21-2, 29-30; 2:2:9, 26, 33-4, 40-2

Crown corporations, government charging for services, 2:27, 31

Disclosure, net/gross, Auditor General position, 1:24

Equity factor, 2:33, 40

Financial Administration Act provisions/other legislation, relationship, 1:13-5, 26-8; 2:12, 26-8

Government wide/departmental, 1:13-4

Increases, providing by formula, 2:42-4

List, 1:22-3

New fees, revenue expected, 1:15, 24-5

Parliamentary/executive authority, taxation, constitutional powers, etc., relationship, 2:7-12, 14-8, 22, 26, 31, 36, 38

Postal charges, 2:8, 11, 14, 26, 28

Powers, increase, 2:27-8

Provincial governments, federal government charging for services, 2:27, 31, 36, 41, 46

Regulatory review process, consultations, etc., 1:14, 20, 22, 25, 28-9; 2:24, 26-7, 31-2, 36-9, 42-5

Remission orders, 2:29-31

Rights and privileges, charging for, intellectual property rights, etc., 1:23; 2:27-8, 33, 40

Shipping services, navigational aids, etc., relationship, 1:25-7, 29, 36-7; 2:6, 9, 12-3, 15-25, 29-30, 33-4, 37-8, 41

See also Crown corporations—Dividends

Governor General's warrants *see* Government expenditures

Governor in Council *see* Crown corporations—Corporate plans

Governor in Council appointments

Employment terms and conditions, Treasury Board responsibility, 1:12

Hall, T. Norman (Canadian Shipowners Association)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 2:6, 12-3, 15-6, 20

Harbour boards *see* Crown corporations—Dividends

Intellectual property rights *see* Government services—User fees

Interest *see* Debt, national; Debts to government; Government debts

Irving, Colin (Canadian Shipowners Association)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 2:6-14, 16-20

Joint programs *see* Government expenditures—Cost-sharing

Lacombe, Barry (Treasury Board Secretariat)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:20-32, 37; 2:25-34

Larrivée, Gaby (PC—Joliette)

Debts to government, 1:35

Larivée, Gaby—Cont.

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:34-5, 39
Government real property, 1:34
Procedure and Committee business, witnesses, 1:39

Lewis, Hon. Douglas Grinslade (PC—Simcoe North; Minister of Transport)

References *see* Appendices

MacArthur, Leslie (Canadian Shipowners Association)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:37-8

McCrindell, J. (Comptroller General Office)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:10, 19-20, 25, 31-2, 34-5

Milliken, Peter (L—Kingston and the Islands)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 2:10-13, 22, 25, 27-46

Government services, 2:10-3, 22, 27-46

Procedure and Committee business

Bill, 2:25, 35-9, 45-6

Documents, 2:25

National debt *see* Debt, national

Navigational aids *see* Government services—User fees

Nichol, Frank (Shipping Federation of Canada)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:38; 2:21

NSF cheques *see* Debts to government

Order of Reference, 1:3

Organization meeting *see* Procedure and Committee business

Organizations appearing

Auditor General Office, 1:20, 24, 36

Canadian Shipowners Association, 1:37-8; 2:6-20

Comptroller General Office, 1:10, 19-20, 25, 31-2, 34-6

Shipping Federation of Canada, 1:38; 2:21-4

Treasury Board, 1:11-34, 37; 2:25-35

Parliament *see* Government services—User fees

Peterson, Jim (L—Willowdale)

Crown corporations, 1:10

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:20-4, 30-2, 36-40

Government expenditures, 1:31-2, 36

Government services, 1:8-9, 20-4, 30, 36-7

Procedure and Committee business

Organization meeting, 1:6-10

Quorum. M. (Côté), 1:6-7

Witnesses, 1:7-9, 38-40

Postal charges *see* Government services—User fees

Privatization *see* Crown corporations—Schedule III

Procedure and Committee business

Bill, expediting passage, proceeding to clause by clause study, prorogation factor, etc., 2:25, 35-9, 41-2, 45-6

Chairman, appointment by Speaker, 1:4, 6

Documents, briefs, letter, appending to minutes and evidence, 2:6, 20, 24-5, agreed to, 4

Order of Reference, read by Clerk, 1:4, 6

Organization meeting, 1:6-10

Procedure and Committee business—Cont.

Printing, minutes and evidence. M. (Sobeski), 1:6, agreed to, 4

Questioning of witnesses, scope, 1:32

Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Côté), 1:6-7, agreed to, 4

Staff, introduction, 1:6

Witnesses

Hearing at later date, 1:37-8

Inviting, scheduling, prorogation factor, 1:7-9, 38-41

Statement, taken as read, included in evidence, 1:10-1

Provincial governments *see* Government services—User fees

Public Service 2000 *see* Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91)—References

Radburn, William (Auditor General Office)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:20, 24, 36

Real property *see* Government real property

Regional differences *see* Government services—User fees

Regulatory review process *see* Government services—User fees

Remission orders *see* Government services—User fees

Report to House, 2:3

Rights and privileges *see* Government services—User fees

Sales agents *see* Government financial management—Improvements

Sheehan, Gary (Treasury Board Secretariat)

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:32-4

Shipping *see* Government services—User fees

Shipping Federation of Canada *see* Appendices; Organizations appearing

Sobeski, Pat (PC—Cambridge)

Procedure and Committee business

Organization meeting, 1:6

Printing, M., 1:6

Social assistance payments *see* Debts to government—Interest on overdue accounts

St. Lawrence Seaway Authority *see* Crown corporations—Dividends

Stupich, David D. (NDP—Nanaimo—Cowichan)

Crown corporations, 1:10, 32-4

Financial Administration Act (amdt.) (Bill C-91), 1:24-5, 32-5, 38-40; 2:13-4, 20, 22, 31-2, 36-9, 44-5

Government expenditures, 1:32

Government financial management, 1:35

Government services, 1:24-5; 2:13-4, 20, 31-2, 36-8, 44-5

Procedure and Committee business

Bill, 2:39

Organization meeting, 1:10

Witnesses, 1:38-40

Taxation *see* Government services—User fees

Treasury Board *see* Crown corporations—Corporate plans;

Government real property—Policy; Governor in Council

appointments—Employment terms and conditions;

Organizations appearing

User fees *see* Government services

VIA Rail Canada inc. *see* Crown corporations—Dividend
payments

Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois en conséquence. Voir plutôt Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91

MacArthur, Leslie D. (Association des armateurs canadiens) Finances publiques, gestion, projet de loi C-91, étude, 1:37-8

McCordell, Jim (Bureau du contrôleur général) Finances publiques, gestion, projet de loi C-91, étude, 1:10, 19-20, 25, 31-2, 34-5

Milliken, Peter (L—Kingston et les Îles) Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91

Etude, 2:10-3, 22, 25, 27-46

Frais d'utilisation, 2:10-3, 22, 27-31, 33-5

Modifications à apporter, débat, 2:35-46

Nicol, Frank (Fédération maritime du Canada) Finances publiques, gestion, projet de loi C-91, étude, 1:38; 2:21

Ordre de renvoi

C-91 (Finances publiques, gestion, Loi (modification)), 1:3

Peterson, Jim (L—Willowdale) Comité, 1:38-40

Séance d'organisation, 1:6-10

Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91

Etude, 1:20-4, 30-2, 36-40

Frais d'utilisation, 1:20-4, 30, 36-7

Préparation, 1:31

Gouverneur général, 1:31-2, 36

Président du Comité

Nomination de D. Blackburn, 1:6

Procès-verbaux

Procès-verbaux—Suite

Impression, 1:6

Radburn, William (Bureau du vérificateur général) Finances publiques, gestion, projet de loi C-91, étude, 1:20, 24, 36

Rapport à la Chambre, 2:3

Séance d'organisation. Voir Comité

Secrétariat du Conseil du Trésor. Voir Témoins

Sheenan, Gary (Secrétariat du Conseil du Trésor) Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91, étude, 1:32-4

Sobeski, Pat (NPD—Cambridge) Comité, séance d'organisation, 1:6

Stupich, David D. (NPD—Nanaimo—Cowichan) Comité, 1:38-40

Séance d'organisation, 1:10

Conseil de port, 1:32-3

Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91

Consultation permanente, disposition, absence, 2:32

Etude, 1:24-5, 32-5, 38-40; 2:13-4, 20, 22, 31-2, 36-9, 44-5

Frais d'utilisation, 1:24-5; 2:13-4, 20

Modifications à apporter, débat, 2:36-9, 44-5

Paléments électroniques, 1:35-6

Sociétés d'Etat, 1:33-4

Trésorerie, gestion et recettes, perception, 1:32

Témoins

Association des armateurs canadiens, 1:36-7; 2:6-20

Bureau du contrôleur général, 1:10, 19-20, 25, 31-5

Bureau du vérificateur général, 1:20, 24, 36

Fédération maritime du Canada, 1:38; 2:21-3

Secrétariat du Conseil du Trésor, 1:20-34, 37; 2:25-46

Transports, ministre. Voir Appendices

Appendices
 Association des armateurs du Canada, mémoire, 2A:34-42
 Conseil de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique, mémoire, 2A:31-2
 Fédération maritime du Canada, mémoire, 2A:48-54
 Transports, ministre, lettre, 2A:33
Association des armateurs canadiens. Voir Appendices;
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91. Président du Conseil du Trésor; Témoins
Blackburn, Derek (NPD—Brant; président)
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91
 Etude, 1:27, 32, 36-40; 2:25, 35, 37, 39, 41-2, 45
 Frais d'utilisation, 1:27
 Modifications à apporter, débat, 2:35, 39, 41-2
 Voir aussi Président du Comité—Nomination
Bureau du contrôleur général
 Document, 1:11-9
 Voir aussi Témoins
Bureau du vérificateur général. Voir Témoins
Comité
 Documents, annexion, 2:24-5
 Président. Voir *plutôt* Président du Comité
 Séances, tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, 1:6-7
 Témoins, comparution, convocation, etc., 1:7-10, 38-41
Conseil de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique.
 Voir Appendices
Conseil de port
 Statut, 1:32-3
Côté, Yvon (PC—Richmond—Wolfe)
 Comité, séance d'organisation, 1:6-7
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91
 Association des armateurs canadiens, préoccupations, lettre, 1:26
 Etude, 1:25-6
Crosby, Howard (PC—Halifax-Ouest; secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor)
 Comité, 1:38-40
 Séance d'organisation, 1:7-9
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91
 Art. 24, am. adopté, 2:47
 Etude, 1:27-31, 38-40; 2:14-20, 22-5, 32, 35-47
 Frais d'utilisation, 1:27-30; 2:14-20, 22-4
 Modifications à apporter, débat, 2:35-46
Davidson, Peter (Fédération maritime du Canada)
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91, étude, 2:21-3
Dorin, Murray W. (PC—Edmonton-Nord-Ouest)
 Comité, séance d'organisation, 1:7, 9
Fédération maritime du Canada
 Activités, membres, etc., 2:21

Fédération maritime du Canada—Suite
 Voir aussi Appendices; Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91; Témoins
Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91. Président du Conseil du Trésor
 Annexes I à III adoptées, 2:47
 Art. 1 à 5 adoptés, 2:46
 Art. 6 adopté, 2:46
 Art. 7 à 23 adoptés, 2:47
 Art. 24 adopté, 2:47
 Am. (Crosby) adopté, 2:47
 Art. 25 à 53 adoptés, 2:47
 Association des armateurs canadiens
 Position, 2:7-10
 Préoccupations, lettre, 1:26-7
 Comptes en souffrance, intérêt, 1:35
 Consultation permanente, disposition, absence, 2:32
 Créances, renonciation, 1:17
 Dette publique, gestion, 1:17
 Etude, 1:10-41; 2:6-47
 Article par article, planification, 2:35, 39
 Échéancier, 2:35
 Fédération maritime du Canada, position, 2:21-2
 Frais d'utilisation, 1:20-31, 36-7; 2:10-31, 33-5, 46
 Gestion financière, amélioration, 1:17
 Gouverneur en conseil, droit, perception, 2:10-1
 Modifications à apporter, débat, 2:35-46
 Objets, 1:11, 19, 34
 Paiements électroniques, 1:35-6
 Préparation, 1:31
 Rapport à la Chambre, 2:3, 47
 Rôles et responsabilités, 1:12
 Sociétés d'Etat, 1:18-20, 33-4
 Teneur, 1:19-20
 Titre adopté, 2:47
 Trésorerie, gestion et recettes, perception, 1:12-6, 20-5, 31-2, 35
Findlay, Robin (Bureau du contrôleur général)
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91, étude, 1:35-6; 2:28, 34-5
Gouverneur général
 Mandats, recours, 1:31-2, 36
Hall, Norman (Association des armateurs canadiens)
 Finances publiques, gestion, projet de loi C-91, étude, 2:6, 12-3, 15-6, 20
Irving, Colin (Association des armateurs canadiens)
 Finances publiques, gestion, projet de loi C-91, étude, 2:6-14, 16-9
Lacombe, Barry (Secrétariat du Conseil du Trésor)
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91, étude, 1:20-32, 37; 2:25-34, 46
Larivée, Gaby (PC—Joliette)
 Comité, 1:39
 Finances publiques, gestion, Loi (modification), projet de loi C-91
 Comptes en souffrance, intérêt, 1:35
 Etude, 1:34-5, 39
 Objets, 1:34

INDEX

COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES COMPTE RENDU OFFICIEL

DEUXIÈME SESSION—TRENTÉ QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1990—

Décembre: les 11 et 13, f.1; le 17, f.2.

Cet index est un index croisé couvrant des sujets variés. Chaque fascicule est enregistré selon la date et cette référence se trouve à la page suivante.

L'index contient l'analyse des sujets et les noms des participants. Chaque référence apparaît sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès par le nom de l'intervenant ou par le sujet. Les chiffres qui suivent les titres ou sous-titres correspondent aux pages indexées. Certains sujets d'importance font aussi l'objet de descripteurs spéciaux.

Les noms des intervenants et les descripteurs sont inscrits dans un ordre alphabétique. Certaines entrées relatives à la législation sont indexées chronologiquement.

Une entrée d'index peut se composer d'un descripteur en caractères gras et d'un ou de plusieurs sous-titres tels que:

Impôt sur le revenu
Agriculteurs
Gains en capital

Les renvois à un premier sous-titre sont indiqués par un long trait.

Gains en capital. Voir Impôt sur le revenu--Agriculteurs

Les abréviations et symboles que l'on peut retrouver dans l'index sont les suivants:

1^{re}, 2^e, 3^e l. = première, deuxième, troisième lecture. A. = appendice. Am. = amendement. Art. = article. Chap. = chapitre. Dd. = ordre de dépôt de documents. Déc. = déclaration. M. = motion. Q.F. = question au *Requêteur*. Q.O. = question orale. R.g. = réponse du gouvernement. Rés. = résolution. S.C. = Statuts du Canada. S.r. = sanction royale.

Affiliations politiques:

BQ	Bloc Québécois
Cons. Ind.	Conservateur indépendant
Ind.	Indépendant
L	Libéral
NPD	Nouveau parti démocratique
PC	Progressiste conservateur
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser
au Service de l'index et des références (613) 992-7645.
Télécopieur (613) 992-9417

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.
En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons
by the Queen's Printer for Canada.
Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES

Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques

Projet de loi C-91

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE

DU

INDEX

CANADA



THE
HOSKINS
LIBRARY

165-1-1

